

# Analisis CSIS

## Koreksi Terhadap Strategi Pembangunan di Papua

### ANALISIS PERISTIWA

#### 1) *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Unit Kerja Presiden dan Rasa Keadilan
- Masyarakat yang Tereduksi

#### 2) *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Perkembangan Ekonomi Makro

### ARTIKEL

- 1) Otonomi Khusus dan Pembangunan Aras Lokal Papua
- 1) Doktrin *Uti Possidetis Juris* dan Status Hukum Provinsi Papua
- 1) Pembangunan Kependudukan Masa Depan
- 1) Strategi Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pendekatan Struktural



CENTRE FOR STRATEGIC  
AND  
INTERNATIONAL  
STUDIES

ISSN 1829-5908



9 771829 590805

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjang gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menge-mukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, ber-nalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Medelina K. Hendytio

Dewan Redaksi

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Redaksi Pelaksana

Faustinus Andrea, Lilies Achmadi

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

1829-5908

## DAFTAR ISI

### PENGANTAR REDAKSI

330-331

### ANALISIS PERISTIWA

#### □ *Tinjauan Perkembangan Politik:*

- Unit Kerja Presiden dan Rasa Keadilan Masyarakat yang Tereduksi

*M. Djadjijono dan Arief Priyadi*

332-355

#### □ *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*

- Perkembangan Ekonomi Makro

*Ira Titiheruw*

356-362

### ARTIKEL

#### □ Otonomi Khusus dan Pembangunan Aras Lokal Papua

*Lambang Trijono*

363-384

#### □ Doktrin *Uti Possidetis Juris* dan Status Hukum

Provinsi Papua

*Arif Havas Oegroseno*

385-395

#### □ Pembangunan Kependudukan Masa Depan

*Prijono Tjiptoherijanto*

396-409

#### □ Strategi Penanggulangan Kemiskinan Melalui

Pendekatan Struktural

*Budi Rajab*

410-429

# PENGANTAR REDAKSI

PEREMBANGUNAN yang lambat yang mengakibatkan tingkat kesejahteraan yang rendah di Papua harus mendorong pemerintah untuk mengkaji ulang strategi pembangunan yang diterapkan di Papua. Dalam artikel berjudul Otonomi Khusus dan Pembangunan Aras Lokal Papua, *Lambang Trijono* menulis bahwa pelaksanaan Otsus yang buruk dan inkonsistensi kebijakan pemerintah pusat menjadi penyebab utama terhambatnya kemajuan di Papua. Meskipun sebenarnya Otsus merupakan salah satu cara yang akan dipakai menyelesaikan berbagai masalah di Papua, korupsi dan lemahnya kapasitas lokal yang ditunjukkan oleh rendahnya penyerapan dana Otsus pada tahun 2002 telah membuat Otsus seperti tidak memberikan manfaat pada masyarakat. Memperbaiki keadaan pembangunan di Papua perlu diarahkan ke distrik ke bawah. Selain itu program-program yang dijalankan perlu diadaptasi dengan kondisi lokal sambil memperhatikan hak-hak lokal yang berbeda di berbagai tempat di Papua. Peranan Majelis Rakyat Papua (MRP) perlu diperkuat dengan meningkatkan kapasitas MRP maupun Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dalam menjalankan fungsinya.

Beberapa kalangan dan elite di Papua yang ingin melepaskan Papua dari Indonesia dengan alasan antropologis dan pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri merupakan hal yang tidak berdasar secara hukum internasional. Hal ini menurut *Arif Havas Oegroeseno* terkait dengan doktrin *Uti Possidetis Juris*, di mana wilayah bekas jajahan Indonesia termasuk Papua atau *New Guinen* Barat secara otomatis menjadi wilayah Indonesia dan telah diakui secara hukum internasional sehingga menjadi bagian yang tak terpisahkan dari Indonesia sejak 17 Agustus 1945. Dengan demikian, upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat di Papua hanya bisa dilakukan melalui pembangunan dan tidak dengan pemisahan wilayah.

Faktor penduduk merupakan elemen penting bagi pembangunan. Kebijakan kependudukan yang selama ini dipakai di berbagai negara mengalami perubahan dalam orientasinya. Hal tersebut dikemukakan *Prijono Tjiptoherijanto* dalam tulisannya *Pembangunan Kependudukan Masa Depan*. Tulisan ini juga menunjukkan bahwa untuk melaksanakan strategi pembangunan yang baru yang ditujukan pada pencapaian *Millenium Development Goals* (MDGs) perlu dirumuskan kebijakan kependudukan yang tepat, yang berdampak pada pengendalian pertumbuhan penduduk, penanggulangan kemiskinan, pembangunan SDM dan pemberdayaan perempuan.

Sementara, tingkat keberhasilan pembangunan di satu wilayah sering diukur dengan penurunan jumlah penduduk miskin. *Budi Rajab* dalam tulisan berjudul Strategi Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pendekatan Struktural, menyatakan bahwa program-program pengentasan kemiskinan menghadapi kesulitan terutama terkait dengan adanya budaya kemiskinan dan lingkaran kemiskinan yang pada dasarnya justru melanggengkan kemiskinan tersebut. Penduduk miskin terjebak tidak hanya pada keterbatasan penguasaan sarana ekonomi, tetapi juga hal-hal non material seperti perilaku, gaya hidup dan cara berpikir. Pendekatan sistem, model pembuatan keputusan dan pendekatan struktural yang diajukan secara parsial untuk mengatasi kemiskinan sering mengalami kegagalan, terutama karena melihat kemiskinan dalam perspektif yang linier. Rekomendasi yang diajukan untuk kasus Indonesia adalah dengan menggunakan pendekatan struktural dengan memperhatikan dua pendekatan yang lain.

REDAKSI

## PEMERINTAHAN SBY-JK Berfikir Secara Ekonomis, Politis atau Bisnis?

Penulis: *M. Sadli*

Diterbitkan oleh *Centre for Strategic and International Studies (CSIS)*, Jakarta.

Buku ini merupakan kumpulan beberapa tulisan M. Sadli yang berisi analisa atas berbagai masalah yang dihadapi bangsa Indonesia.

Sebanyak 98 tulisan yang terangkum dalam buku ini bukan saja mencerminkan ketajaman analisa M. Sadli terhadap berbagai masalah tersebut, melainkan juga mencatat proses dan perkembangan yang terjadi dalam periode 2004-2006, terutama menjelang pemilihan presiden secara langsung yang pertama kalinya, yang menghasilkan pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK).

Penerbitan buku ini dimaksudkan untuk menyebarluaskan analisa dan pandangan-pandangan M. Sadli yang sangat bermanfaat bagi mereka yang berminat untuk mengenal lebih jauh persoalan bangsa dan Negara Indonesia.

2006. Cetakan ke-1, 340 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-97-7, Rp 80.000,00  
Ongkos kirim 20%, luar Jawa minimal Rp 25.000,00

**Centre for Strategic and International Studies**

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel (62 21) 386-5532, Fax (62 21) 380-9641, 384-7517  
E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id), Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Rek.No. 0018-01-000211-30.1 a/n CSIS

# ANALISIS PERISTIWA

## TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

### Unit Kerja Presiden dan Rasa Keadilan Masyarakat yang Tereduksi

*M. Djadijono dan Arief Priyadi*

#### A. PENDAHULUAN

**S**ELAMA triwulan terakhir 2006 (Oktober–Desember), kehidupan politik di Indonesia diwarnai oleh berbagai peristiwa yang menarik untuk disimak. Peristiwa-peristiwa itu antara lain: *pertama*, silang pendapat tentang pembentukan Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Reformasi (UKP3R) oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono; *kedua*, unjuk rasa menentang kunjungan balasan Presiden Amerika Serikat George W. Bush ke Indonesia; *ketiga*, pemboman Kompleks Kantor Bupati Poso pada 14 Oktober 2006 dan penembakan hingga tewas, Sekretaris Umum Gereja Kristen Sulawesi Tengah (GKST), Pendeta Irianto Kongkoli MTh pada 16 Oktober 2006 di Palu serta bentrok antara Brimob dengan masyarakat di Kompleks Tanah Runtuh, Poso pada 22 Oktober 2006; *keempat*, perdebatan antara DPR dan Pemerintah tentang penyiapan revisi paket Undang-Undang (UU) bidang Politik;<sup>1</sup> *kelima*, lahirnya Partai-

partai Politik (Parpol) baru menjelang Pemilu 2009; *keenam*, pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat di Nangroe Aceh Darussalam (NAD) secara serentak, yakni di 22 wilayah untuk memilih pasangan calon gubernur-wakil gubernur, bupati-wakil bupati dan walikota-wakil walikota pada 11 Desember 2006; *ketujuh*, penegakan hukum yang tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat, subordinasi hukum terhadap politik, gugatan balik oleh para koruptor serta makin kelabunya penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM), termasuk pembatalan Undang-Undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang dinilai bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

#### B. KONTROVERSI UKP3R

Kebijakan Presiden Yudhoyono membentuk Unit Kerja Presiden untuk Pe-

<sup>1</sup> Paket UU Politik meliputi UU tentang Partai Politik; Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD;

Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD; serta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

laksanaan Program Reformasi (UKP3R) telah menimbulkan silang pendapat. Wakil Presiden Jusuf Kalla dan elite-elite politik Partai Golkar terkesan menentang kebijakan itu.<sup>2</sup> Sementara Ketua Fraksi PDIP DPR Tjahjo Kumolo menyatakan bahwa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah melakukan langkah yang sangat keliru dengan membentuk UKP3R. Jaringan baru ini pasti sangat tidak efektif serta tidak efisien. Apalagi jika maksudnya akan mereformasi birokrasi dan untuk optimalisasi kinerja birokrasi, Presiden perlu merombak Kabinetnya, bukan membentuk unit baru yang tidak jelas. Pembentukan unit ini juga memperlihatkan adanya kabinet dalam kabinet.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Wapres Jusuf Kalla, yang juga Ketua Umum Partai Golkar, menyatakan: "Saya menolak keras pembentukan UKP3R. Saya bahkan meminta Bapak Presiden segera membubarkan lembaga itu karena memang tidak diperlukan. Apalagi pembentukan UKP3R tidak sesuai dengan kesepakatan kami dalam kontrak politik sebelum terpilih pada pemilu presiden 2004." (Cyrillus I. Kerong, "UKP3R & Hunungan Presiden-Wapres," <http://www.bisnisindonesia.com>, 6 November 2006). Demikian juga, Wakil Ketua Umum DPP Golkar Agung Laksono meminta agar pembentukan UKP3R ditinjau ulang karena proses pembentukannya tidak melibatkan Wapres Jusuf Kalla dan landasan hukumnya tidak jelas (*Suara Karya*, 1 November 2006). Bahkan terjadi *kasak-kusuk* di kalangan Partai Golkar, jika UKP3R terus berlanjut, Wakil Presiden Jusuf Kalla akan memilih mundur dari jabatannya karena hal itu sudah menyangkut "siri" (harga diri) bagi orang Bugis (*Suara Pembaruan*, 4 November 2006). Sementara itu Ketua Departemen Kaderisasi DPP Golkar, Yuddy Chrisnandi menyatakan bahwa dalam Rapimnas II bisa jadi ada usulan penarikan dukungan terhadap pemerintahan SBY (<http://www.republika.co.id>, 2 November 2006).

<sup>3</sup> Sebab bukankah sudah ada kementerian BUMN, Meneg PAN, Koperasi dan UKM, Depkum HAM

Penilaian senada dikemukakan pula oleh Ketua MPR-RI Hidayat Nur Wahid: "Jika fokusnya untuk reformasi birokrasi sebaiknya pemerintah langsung saja membuat Instruksi Presiden untuk masing-masing kementerian guna memaksimalkan agenda reformasi yang ditentukan waktunya, misalnya satu tahun dan kemudian dievaluasi."<sup>4</sup>

Dari sisi pandang lain, pengamat sosial dan politik UGM, Sunyoto Usman menyatakan, pembentukan UKP3R hanya merupakan manuver Presiden SBY menghadapi Pemilu 2009 karena masing-masing partai sekarang sudah menaikkan posisi tawar dengan melakukan berbagai pendekatan kepada massa. Pembentukan UKP3R dimaksudkan untuk menyelamatkan kredibilitas SBY yang sedang di ujung tanduk karena kinerja kabinetnya saat ini rendah, karena masing-masing menteri memiliki agenda sendiri-sendiri. UKP3R menjadi jalur "alternatif" menaikkan citranya di hadapan publik.<sup>5</sup>

Pembentukan UKP3R juga dinilai mengancam keutuhan dan persatuan bangsa. Penilaian ini disampaikan oleh Ketua Umum Pimpinan Pusat Muhammadiyah, Din Syamsuddin, yang selanjutnya meminta UKP3R dibubarkan saja demi menjaga keutuhan dan persatuan bangsa

serta BKPM. Kalau memang menteri-menterinya tidak mampu menjabarkan visi dan program presiden, mereka itu ya diganti saja karena Presiden punya hak prerogatif untuk mengganti menteri. <http://www.media-indonesia.com>, 27 Oktober 2006 dan *Republika*, 2 November 2006.

<sup>4</sup> <http://antara.co.id>, 8 November 2006.

<sup>5</sup> <http://www.beritasore.com>, 3 November 2006.

karena sangat potensial menggoyahkan kekompakan dwitunggal presiden dan wakil presiden. Alasannya, unit kerja ini diisi orang dari kalangan yang mengesankan hanya mengakomodasi kelompok kepentingan tertentu. Keanggotaan UKP3R mestinya dipertimbangkan secara proporsional. Karena itu UKP3R seyogyanya dibubarkan.<sup>6</sup> Hal senada dikemukakan oleh Ketua Umum PBNU Hasyim Muzadi. Alasannya karena sudah ada pembagian tugas yang jelas di Kabinet sehingga keberadaan institusi baru tersebut justru mencerminkan kerancuan sistemik dan lemahnya kepemimpinan Presiden Yudhoyono.<sup>7</sup>

Merespon silang pendapat seperti itu, Presiden Yudhoyono menjelaskan sendiri bahwa pembentukan UKP3R adalah bagian dari tanggung jawabnya sebagai kepala pemerintahan sesuai Pasal 4 UUD 1945 dan Wakil Presiden tidak *excluded* tetapi *included*, dan UKP3R tidak berwenang mengambil keputusan, menetapkan kebijakan pemerintah serta memberikan instruksi dan arahan kepada menteri.<sup>8</sup> Penjelasan ini nampak diterima oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla dan para elite Golkar yang dengan serta merta menghentikan penentangan terhadap kerberadaan UKP3R.<sup>9</sup> Lebih dari itu, Rapimnas II Golkar yang berakhir pada

16 November 2006 bukannya menarik dukungan politik dari Presiden Yudhoyono, sebaliknya justru mendukungnya sampai akhir masa jabatannya (pada tahun 2009).<sup>10</sup>

### C. REAKSI ATAS KUNJUNGAN PRESIDEN GEORGE W. BUSH

Pada 20 November 2006, Presiden Amerika Serikat George W. Bush berkunjung ke Indonesia dan diterima Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Istana Bogor. Seperti dijelaskan Presiden SBY, kunjungan Presiden Bush kali ini merupakan inisiatif Indonesia, dan isu yang menjadi pembahasan utama menyangkut tema pendidikan, kesehatan, teknologi, dan kemajuan yang dicapai dalam pelaksanaan *Millennium Development Goals* (MDGs).<sup>11</sup> Meski begitu, kunjungan Presiden Bush ini direaksi secara beragam.

---

sekarang ini dan tidak perlu ada koordinasi lain. Wajar saja Presiden dibantu oleh unit kerja. Wakil Presiden tidak mempunyai hak untuk menyatakan menerima atau tidak soal pembentukan UKP3R. <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/112006/11/0104.htm>.

<sup>10</sup> <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2006/112006/11/0104.htm>.

<sup>11</sup> Sejumlah tokoh yang terkait dengan tema pembicaraan ini diundang untuk berdialog dengan Presiden Bush: Arief Rachman dan Yohanes Surya (pendidikan), Nila F. Moeloek (kesehatan), Muhammad Ichsan dari *Millennium Development Goals* (MDGs), Komarudin Hidayat (keagamaan), Yusny Saby (Rektor Universitas Islam Negeri Ar Raniry, Banda Aceh), Frans Wospakrik (masalah Papua), Ridwan Djamaruddin (BPPT), dan Adi Santoso dari LIPI (*Suara Pembaruan*, 18 November 2006). Tetapi reaksi berbeda ditunjukkan oleh Ketua Umum Pengurus Pusat Muhammadiyah, Din Syamsudin dan Ketua Umum PB-NU KH. Hasyim Muzadi,

---

<sup>6</sup> <http://www.media-indonesia.com>, 3 November 2006.

<sup>7</sup> <http://www.mediaindo.co.id>, 4 November 2006.

<sup>8</sup> *Kompas*, 10 November 2006.

<sup>9</sup> Wapres Jusuf Kalla menyatakan bahwa persoalan UKP3R sudah selesai. Sistem koordinasi pemerintahan tetap berjalan, seperti yang ada

Sejumlah kalangan Islam menyatakan menolak kunjungan Presiden Bush ini. Alasan utamanya, Presiden Bush telah menerapkan standar ganda yang menyebabkan ratusan ribu orang terbunuh dan jutaan lainnya menderita di negara-negara muslim. Sepak terjang Bush selama ini menjadi ancaman serius bagi perdamaian dunia, termasuk tindakan AS membela Israel, yang terus saja membunuhi penduduk sipil Palestina.<sup>12</sup> Namun, berbeda dengan pe-

---

yang menyatakan tidak bersedia hadir apabila diundang untuk bertemu Bush, karena Bush dianggap telah mengingkari empat janji yang disampaikan di Bali 14 Oktober 2003 dalam pertemuan dengan tokoh-tokoh Islam. (<http://www.hidayatullah.com>, 15 November 2006).

<sup>12</sup> Lihat antara lain pernyataan Presiden PKS Tifatul Sembiring di Jakarta 14 November 2006: PKS sebagai salah satu elemen umat Islam mengutuk tindakan AS selama ini, termasuk tindakan AS membela Israel yang terus saja membunuhi penduduk sipil Palestina. Aksi penolakan PKS juga sebagai bentuk keprihatinan dan bela sungkawa atas matinya kedaulatan bangsa Indonesia, karena mau didikte seenaknya oleh negara asing, seperti AS. (<http://www.pk-sejahtera.org>, 15 November 2006). Sementara itu, Humas DPD PKS Kota Solo M. Ikhlas Thamrin menyatakan ada tiga kebijakan Bush yang membuatnya pantas disebut sebagai penjahat perang, yakni serangan militer ke Irak yang menyebabkan ribuan rakyat sipil mati, serangan militer kepada Afghanistan, dan mendukung serangan Israel ke Libanon. Karena itu, selain menolak kedatangan Bush ke Indonesia, pihaknya minta Presiden SBY membatalkan kunjungan Bush. (<http://www.kompas.com>, 10 November 2006; <http://www.pk-sejahtera.org>, 15 November 2006). Sementara itu, Panglima Laskar FPI, M. Matsuri menyatakan, FPI sebagai salah satu dari 43 elemen di FUI berjanji tidak akan bertindak anarkis dalam aksi penolakan kedatangan Presiden Bush (<http://www.hariansib.com>, 18 November 2006).

nolakan tersebut, Ketua MUI Umar Shihab bersama pengurus MUI lainnya menyatakan bahwa meski kebijakan Bush banyak yang merugikan umat Islam, kedatangan Bush ke Indonesia kali ini memberi banyak manfaat bagi Indonesia karena kedua kepala negara akan membahas rencana bantuan AS di bidang kesehatan, pendidikan, pemberantasan kemiskinan, IPTEK, dan deteksi dini bencana tsunami. "Karena itu, MUI dalam posisi tidak menolak tetapi juga tidak mendukung kedatangan Bush di Indonesia. Maraknya unjuk rasa saat ini mungkin karena belum tahu tujuan kedatangan Bush. Banyak yang salah kaprah di mana Bush dikira akan mendikte kita."<sup>13</sup>

Namun penilaian Sidney Jones, peneliti asal Amerika menyatakan bahwa Bush membawa agenda lain di balik semua paket bantuan yang dijanjikan untuk Indonesia. Ia ingin memperbaiki citranya di mata dunia Islam karena Indonesia adalah negara muslim terbesar di dunia.<sup>14</sup> Sementara itu Fraksi PDI-P, melalui Ketua Fraksinya, Tjahjo Kumolo menyatakan bahwa kunjungan Presiden Bush ke Indonesia itu sah sebagai perwujudan dari tata pergaulan dunia yang beradab. Hanya saja, Fraksi PDI-P meminta pemerintah RI untuk konsisten menjaga kedaulatan negara di bidang ekonomi, khususnya di sektor energi, juga di bidang pertahanan keamanan dan berharap agar pemerintah tetap menjalankan politik luar negeri RI yang bebas aktif.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> <http://www.mediaindo.co.id>.

<sup>14</sup> <http://www.liputan6.com>, 20 November 2006, rubrik dialog khusus.

<sup>15</sup> <http://www.mediaindo.com>, 20 November 2006.

Meski diwarnai oleh kontroversi, termasuk soal ketatnya pengamanan,<sup>16</sup> kunjungan Presiden Bush berakhir dengan damai, yang ditandai dengan konferensi bersama kedua kepala pemerintahan tersebut. Presiden Bush menyatakan, antara lain: (1) memuji proses demokrasi di Indonesia, dan menegaskan Indonesia sebagai teladan demokrasi abad ke-21; (2) menekankan pentingnya persatuan, demokrasi, pluralisme, dan kesejahteraan di Indonesia; (3) menyampaikan selamat atas penandatanganan dan implementasi nota kesepahaman (MoU) RI-GAM menyangkut perdamaian di Aceh;<sup>17</sup> dan (4) Amerika telah menyediakan US\$55 juta untuk Program Antikorupsi dan US\$150 juta, untuk menunjang program pendidikan di Indonesia.<sup>18</sup>

Sementara itu, Presiden Yudhoyono mengusulkan kepada Bush tiga solusi dalam penyelesaian kasus Irak, yaitu: (1) Melakukan rekonsiliasi nasional di Irak dengan memberdayakan pemerintah yang ada; (2) Melibatkan lembaga lain, seperti pasukan keamanan PBB yang kedatangannya disesuaikan dengan jadwal penarikan pasukan AS dan pasukan lain dari wilayah Irak; (3) Melibatkan masyarakat internasional untuk melakukan rekonstruksi dan rehabilitasi di Irak. Menurut Yudhoyono, ketiga solusi ini harus diputuskan sebelum AS keluar dari Irak.<sup>19</sup>

Beberapa catatan reflektif dapat ditarik dari kunjungan Presiden Bush ke Indonesia kali ini. Pertama, meskipun kunjungan Presiden Bush membawa "souvenir" yang berharga bagi Indonesia berupa janji-janji pemberian bantuan di bidang pendidikan, kesehatan, alih teknologi dan lain sebagainya, kehadirannya juga membawa kerugian di kalangan rakyat di wilayah Bogor. Harian *Warta Kota* mencatat bahwa jika dihitung dengan uang, kerugian yang dialami pengusaha angkutan, toko, *factory outlet* maupun pedagang ekonomi lemah di Bogor diperkirakan mencapai Rp100 miliar.<sup>20</sup> Kedua, di mata pihak tertentu, Presiden Bush dianggap sebagai "*common enemy*" yang mendorong terbangunnya suatu "*United front*" berbagai kalangan penentangnya. Meskipun begitu, seperti diimbau oleh tokoh-tokoh NU dan Muhammadiyah, sekalipun unjuk rasa menolak kedatangan Presiden Bush terjadi secara luas dengan massa yang besar, tetapi aksi itu ternyata tidak disertai dengan tindakan-tindakan anarki. Hal ini kiranya cukup positif dilihat dari sisi kehidupan demokrasi.<sup>21</sup>

#### D. SITUASI KEAMANAN DI POSO DAN PALU: TEST CASE KEWIBAWAAN PEMERINTAH

Situasi keamanan dan ketenteraman masyarakat di Palu dan Poso Sulawesi Tengah (Sulteng), pada bulan Oktober 2006

<sup>16</sup> <http://www.seputar-indonesia.co.id>, 20 November 2006.

<sup>17</sup> *Suara Karya*, 21 November 2006.

<sup>18</sup> <http://www.liputan6.com>, 20 November 2006.

<sup>19</sup> *Media Indonesia*, 21 November 2006.

<sup>20</sup> *Warta Kota* dalam <http://www.kompas.com>, 21 November 2006.

<sup>21</sup> Catatan menarik lain adalah kenyataan bahwa dapat digelarnya unjuk rasa di berbagai daerah dan di Jakarta maupun Bogor secara simultan juga

tergoncang oleh aksi-aksi teror bom dan pembunuhan. Pada 14 Oktober 2006, Kompleks Kantor Bupati Poso dibom oleh pihak yang belum diketahui identitasnya.<sup>22</sup> Sementara itu, pada 16 Oktober 2006, Sekretaris Umum Gereja Kristen Sulawesi Tengah (GKST), Pendeta Irianto Kongkoli MTh, tewas ditembak orang tak dikenal di Palu.<sup>23</sup> Selagi penembak Pendeta Irianto Kongkili di Palu belum tertangkap, pada 22 Oktober 2006 terjadi bentrokan antara aparat polisi dan warga di kawasan Tanah Runtuh, Kelurahan Gebang Rejo, Poso Kota.<sup>24</sup>

Dalam rangka menyelesasikan insiden insiden di Palu dan Poso tersebut, pada 29 Oktober 2006, Wakil Presiden Jusuf Kalla dan sejumlah menteri yakni Mendagri, Menkumham, Mensos dan Kapolri, serta Gubernur Sulteng Bandjela Paliudju, Wakil Gubernur Sulteng Ahmad Yahya, Ketua DPRD Sulteng Murad Nasir, dan Ketua MUI Pusat KH Ma'ruf Amin melakukan pertemuan tertutup dengan para tokoh dari komunitas Islam dan Kristen guna memperoleh masukan tentang apa sesungguhnya terjadi dan apa yang diharapkan oleh masyarakat di

sana terkait dengan penyelesaian kekerasan di Poso.<sup>25</sup>

Setelah pertemuan tersebut, Wakil Presiden Jusuf Kalla menyatakan bahwa Pemerintah akan membentuk Tim Pencari Fakta (TPF) untuk kasus Poso ini. TPF dipimpin Menko Polhukam Widodo AS dengan anggota dari unsur kepolisian, TNI, tokoh agama dan masyarakat. TPF akan menginvestigasi bagaimana insiden tersebut terjadi. TPF diharapkan secara obyektif menilai pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam insiden tersebut. Siapa pun yang bersalah, baik aparat kepolisian maupun masyarakat, berdasarkan hasil kerja tim, akan diproses secara hukum.<sup>26</sup>

Namun, selagi TPF belum melaksanakan tugasnya, Wakil Kadiv Humas Mabes Polri, Brigjen Anton Bahrul Alam di Mapolres Poso pada 31 Oktober 2006 menyatakan bahwa Kepolisian telah menangkap 15 orang pelaku teror di wilayah kabupaten Poso dan kota Palu. Mereka terlibat serangan teror di daerah itu sepanjang 2001 hingga 2006. Tersangka tersebut di antaranya adalah Hasanudin, Abdul Haris, Irwanto Iriwano, Andi Ipong dan Muhammad Yusuf. Para tersangka itu kini dalam pemeriksaan intensif aparat kepolisian. Polisi juga tengah memburu 29 orang lainnya yang terlibat teror di Poso dan Palu. Menurut Bahrul Alam, dari hasil penyelidikan polisi, sebagian pelaku teror tersebut masih berada di Poso.<sup>27</sup>

---

menengarai bahwa garis komando di tubuh PKS beserta ormas-ormas pendukungnya ternyata efektif sampai ke daerah-daerah. Hal itu berarti bahwa Parpol tersebut memiliki soliditas dan militansi yang tinggi. Sekalipun begitu, keberpihakan para penentang kepada negara tertentu atau wilayah tertentu berpeluang pula merusakkan prinsip politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif.

<sup>22</sup> *Kompas Cyber Media*, 14 Oktober 2006.

<sup>23</sup> *Media Indonesia Online*, 16 Oktober 2006.

<sup>24</sup> *Suara Pembaruan*, 23 Oktober 2006.

<sup>25</sup> *Media Indonesia Online*, 29 Oktober 2006.

<sup>26</sup> *Media Indonesia Online*, 30 Oktober 2006 dan *Suara Pembaruan*, 31 Oktober 2006.

<sup>27</sup> Di antaranya, di kompleks Tanah Runtuh, Kelurahan Gebang Rejo dan di Kelurahan Kayama-

Kasus Palu dan Poso ini meninggalkan beberapa catatan. *Pertama*, meski aparat kepolisian sudah cukup sigap memburu pelaku teror, khususnya pembunuhan Pendeta Irianto Kongkili, nampaknya Polisi tetap perlu membuktikan kemampuannya untuk benar-benar dapat melayani dan melindungi masyarakat dari gangguan keamanan yang tidak kunjung terselesaikan. *Kedua*, TPF mestinya dapat bekerja dengan cepat dan profesional sehingga benar-benar dapat membantu proses penyelesaian masalah ini secara cepat. TPF perlu membuktikan diri bukan sekedar formalitas melainkan benar-benar bekerja untuk membuahkan hasil penyelidikan yang obyektif.

*Ketiga*, konflik di Poso pada dasarnya sudah berkembang dari konflik horizontal (antar komunitas) menjadi konflik vertikal (komunitas masyarakat tertentu melawan Pemerintah). Hal itu terlihat pula pada munculnya penolakan kehadiran polisi (Brimob) dan beberapa pejabat tinggi Polri di Poso oleh komunitas tertentu di Poso. Karena itu dalam menyelesaikan teror-teror di Palu dan Poso, kewibawaan dan ketegasan Pemerintah menjadi taruhan utamanya.<sup>28</sup>

---

nya. Sementara itu, dalam konferensi persnya di Mapolres Poso 31 Oktober 2006, Anton menyebutkan: dari kelompok Tanah Runtuh ada Hasanuddin, Abdul Haris, Irwanto Iriano, Ponirin alias Andi Ipong, Yusuf Asapa, Rahmat, Sudirman alias Opo. Dari kubu Kayamanya, Fadli Barsalim alias Opo, Yusman Said alias Budi, Syakur, Farid Maruf, Yusman Sahad, Iswandi Maraf, Rusli Tawil dan Ifet. *Media Indonesia Online*, 31 Oktober 2006 & *Media Indonesia Online*, 1 November 2006.

<sup>28</sup> Untuk membuat Poso kembali damai dan hidup dalam tertib sosial, bukan pula hanya

## E. RENCANA REVISI PAKET UU POLITIK

Untuk landasan pelaksanaan Pemilu legislatif (memilih para anggota DPR, DPD dan DPRD), memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2009 serta memberi waktu bagi penyelenggara ataupun peserta pemilu menghadapi Pemilu tersebut, Pemerintah dan DPR sepakat bahwa revisi paket undang-undang politik akan dibahas tuntas pada akhir tahun 2007. Dirjen Politik dan Kesatuan Bangsa Departemen Dalam Negeri, Sudarsono Hardjosukarto menyatakan bahwa kalaupun pemerintah yang diminta mengajukan RUU inisiatif, perkembangan pendapat yang terjadi di DPR tetap akan dikompilasikan dalam draf RUU itu.<sup>29</sup>

Hal-hal yang diperkirakan menjadi *crucial point* dalam pembahasan revisi paket UU politik tersebut antara lain berkaitan dengan penyederhanaan jumlah Parpol Peserta Pemilu. Menurut Syaifulah Ma'sum,

---

ditentukan oleh kinerja polisi. Sebaliknya, kegagalan membereskan konflik di Poso, pun bukan semata kegagalan polisi. Sebab Poso menyangkut ukuran yang jauh lebih besar, yaitu prestasi Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla karena kedua petinggi ini, semasa menjabat Menko Polkam dan Menko Kesra menjadi saksi terwujudnya kesepakatan Malino, perjanjian damai Poso. Namun, ternyata, kesepakatan damai itu hanya indah di atas kertas. Sekarang masalah Poso ditangani langsung oleh Jusuf Kalla dalam kapasitas yang jauh lebih superior yaitu sebagai Wakil Presiden hasil pilihan rakyat. *Editorial Media Indonesia*, 2 November 2006.

<sup>29</sup> *Kompas*, 10 Oktober 2006.

anggota Komisi II DPR dari Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB), penyederhanaan jumlah Parpol peserta Pemilu tersebut telah disetujui pemerintah. Hal itu rencananya akan dituangkan ke dalam ketentuan ambang batas perolehan kursi Parpol di DPR (*electoral threshold*), yakni akan dinaikkan dari 3% menjadi 5% dengan maksud untuk menciptakan sistem multi partai menjadi sederhana secara alami. Rencana aturan tersebut diperkirakan akan ditentang oleh partai-partai kecil.<sup>30</sup>

Berkaitan dengan penyiapan draf revisi paket UU Politik, sudah terjadi kesepakatan antara Komisi II DPR dengan Pemerintah bahwa Pemerintah yang ditugasi. Hal ini terkait dengan disetujuinya kenaikan anggaran yang diajukan oleh Departemen Dalam Negeri (semula hanya dianggarkan sebesar Rp17,4 miliar, tetapi untuk tahun anggaran 2007 kemudian dinaikkan menjadi Rp27,402) yang direlokasikan dari anggaran untuk enam program lain dari Departemen Dalam Negeri. Dengan anggaran sebesar itu, menurut anggota DPR dari Fraksi PDI-P, Agus Condro Prayitno, per undang-undangnya mencapai Rp4 miliar lebih. Jumlah itu jauh lebih besar ketimbang anggaran DPR untuk pembahasan satu RUU. Karena itu menurutnya, wajar saja pemerintah yang menyiapkan draf RUU tersebut.<sup>31</sup>

Namun dengan adanya penyerahan DPR kepada Pemerintah untuk menyusun draf RUU Revisi UU tersebut mengandung arti

pula bahwa DPR kurang serius dalam mengemban amanat dan tugas yang diberikan oleh UUD 1945. Sebab menurut Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, pemegang kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan DPR.

Di samping rencana revisi paket UU politik itu, pada triwulan terakhir 2006, Rancangan Undang Undang (RUU) tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pada 5 Oktober 2006 sedang dibahas oleh Pemerintah bersama DPR dalam rapat tingkat I antara Panitia Khusus (Pansus) DPR dengan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) M. Ma'ruf. Sekurang-kurangnya tiga hal yang masih harus dicari titik temunya antara Pansus DPR dengan Pemerintah, yaitu mengenai posisi, struktur dan pertanggungjawaban Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Pansus RUU Penyelenggara Pemilu DPR melalui Ketuanya, Syaifullah Ma'sum dari Fraksi PKB, mengusulkan agar KPU sebagai wadah tunggal penyelenggara pemilu legislatif, pemilu presiden dan wakil presiden, serta pemilihan kepala daerah (pilkada). Pansus menyadari bahwa Pasal 22 E UUD 1945 yang merumuskan tentang pemilu, tidak mencantumkan pilkada sebagai bagian dari pengertian pemilu sehingga muncul perdebatan, apakah pilkada termasuk pemilu atau tidak. Namun menurut pandangan Pansus, pilkada yang dilakukan langsung oleh rakyat masuk dalam pengertian pemilu karena telah memenuhi prinsip-prinsip pemilu, yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> <http://www.tempointeraktif.com>, 5 Oktober 2006.

<sup>31</sup> *Kompas*, 10 Oktober 2006.

<sup>32</sup> <http://www.media-indonesia.com>, 6 Oktober 2006.

Sebaliknya, Tim Ahli Pemerintah dalam pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu Nurul Aini, mengatakan bahwa pemerintah menginginkan perubahan posisi KPUD menjadi panitia pemilihan (panilih) dengan maksud untuk efisiensi kinerja anggota KPUD yang umumnya telah selesai setelah Pilkada berlangsung. Penolakan terhadap pilkada menjadi domain Pemilu juga didasarkan pada prinsip bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan yang menganut sistem presidensial.<sup>33</sup>

Usulan Pansus DPR tersebut seharusnya dapat diterima oleh Pemerintah. Ketakutan atas terancamnya bentuk negara Republik Kesatuan RI tidak perlu terjadi, karena Pasal 37 ayat (5) UUD telah menegaskan bahwa "Khusus mengenai bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan." Di samping itu, substansi lainnya yang perlu diakomodasi pula adalah status Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu). Dalam UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Panwaslu dibentuk oleh KPU. Ketentuan seperti itu membawa implikasi bahwa Panwaslu berada pada posisi sub-ordinat terhadap KPU dan karena itu tidak memiliki kewenangan cukup untuk mengawasi kinerja KPU. Padahal pengalaman dalam proses penyelenggaraan Pemilu 2004 (legislatif dan Pemilu Presiden) menunjukkan adanya kelemahan-kelemahan pada diri KPU. Karena itu, dalam UU yang baru nanti, Panwaslu seharusnya bersifat independen terhadap KPU.

## F. FENOMENA PARPOL BARU

Meskipun di mata masyarakat citra dan kinerja Parpol cukup rendah, menjelang Pemilu 2009 banyak tokoh masyarakat mendirikan Parpol baru. Hingga 25 September 2006, Departemen Hukum dan HAM sudah menerima pendaftaran 27 parpol baru,<sup>34</sup> kendati belum bisa dipastikan apakah memenuhi syarat untuk mengikuti

---

<sup>34</sup> Ke-27 parpol baru ini: Partai Generasi, Partai Indonesia Muda Bangkit, Partai Indonesia Maju, Partai Nusantara Indonesia, Partai Islam Persatuan, Partai Solidaritas Buruh, Partai Buruh, Partai Republikku, Partai Murba Indonesia, PNI Massa Marhaen dan PNI Marhaen, Partai Peduli Rakyat Nasional, Partai Solidaritas Nasional, Partai Bela Negara, Partai Kristen Demokrat, Partai Orde Baru, Partai Satria Pinangit, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Bintang Bulan, Partai Kristiani Indonesia, Partai Nasional, Partai Damai Sejahtera dan Partai Demokrasi Indonesia, Partai Pembaharuan Damai Sejahtera, Partai Rakyat Merdeka, Partai Demokrat Sejahtera dan Partai Kemerdekaan Rakyat (<http://www.antara.co.id>, 26 September 2006). Jumlah Parpol baru tersebut tampaknya akan terus bertambah seiring dengan makin dekatnya Pemilu 2009. Sebab pada bulan November 2006 sudah muncul dua Parpol baru dari kalangan NU dan Muhammadiyah. Dari kalangan NU, oleh sekitar 40 Kiai Sepuh dikoordinasi oleh K.H.Abdullah Fakih, dalam pertemuannya di Pesantren Langitan, Tuban 20 November 2006 sepakat membentuk Partai yang diberi nama Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU). (<http://www.antara.co.id>, 21 November 2006). Sedangkan dari kalangan Muhammadiyah, dilahirkan Partai Matahari Bersinar yang dimotori oleh kalangan muda seperti Imam Addaruqutni (mantan Ketua Umum Pimpinan Pusat Pemuda Muhammadiyah, dan mantan anggota DPR dari PAN periode 1999-2004), Abdul Mu'thi serta Ahmad Rofiq (<http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2006/bulan/11>).

---

<sup>33</sup> *Suara Karya*, 16 November 2006.

Pemilu 2009. Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin menjelaskan telah menerima pendaftaran tetapi belum melakukan verifikasi, karena verifikasi akan dilakukan berdasarkan UU mengenai politik yang masih menunggu pembahasan atau revisinya di DPR.<sup>35</sup>

Getolnya masyarakat mendirikan Parpol baru itu tampaknya didorong oleh adanya aturan bahwa Parpol merupakan pintu utama masuknya seseorang menjadi anggota DPR dan DPRD (UU No. 12/2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD). Kecuali itu, Parpol juga menjadi pintu utama rekrutmen pasangan calon Presiden-Wakil Presiden (UU No. 23/2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (UU No. 32/2004). Posisi Parpol seperti itu tampaknya cukup menggiurkan. Kecuali itu, dorongan lain untuk mendirikan Parpol juga karena adanya jaminan pembiayaan keuangan dari Negara melalui UU Parpol dan Peraturan Pemerintah No. 29/2005 tentang Bantuan Keuangan Kepada Parpol.

Mengingat posisi Parpol sangat penting dalam proses politik dan merupakan salah satu pilar demokrasi, maka pihak yang berwenang memverifikasi keabsahan Parpol sebagai badan hukum (dalam hal ini Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia) dan keabsahan Parpol dapat mengikuti Pemilu (dalam hal ini KPU), harus melakukan penelitian secermat mungkin.

<sup>35</sup> *Kompas*, 26 September 2006.

Jangan sampai verifikasi yang dilakukan asal-asalan, apalagi bermain-main dengan uang pelicin. Karena itu agar petugas verifikasi memiliki cukup waktu melaksanakan tugasnya, maka revisi paket UU Politik harus secepatnya diselesaikan oleh Pemerintah bersama DPR. Sebab jika pengesahannya terlambat, maka akan mengurangi kualitas kebenaran verifikasi oleh Depkumham dan KPU.

## G. PILKADA DI NANGROE ACEH DARUSSALAM

Seperti telah diketahui, pada 11 Desember 2006, di provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) dilaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada) langsung oleh rakyat secara serentak, yakni untuk memilih pasangan Gubernur dan 22 Bupati dan Walikota. Pelaksanaan pilkada di NAD ini didasarkan pada UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai implementasi dari nota kesepahaman antara Pemerintah RI dan GAM di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005. Menurut data dari Komite Independen Pemilihan (KIP) Aceh, jumlah pemilih dalam pilkada ini tercatat sebanyak 2.632.935 orang yang akan menggunakan hak pilihnya di 8.471 Tempat Pemungutan Suara (TPS) di seluruh Aceh.<sup>36</sup>

Tidak seperti di provinsi-provinsi lain di Indonesia, pilkada di NAD terdapat

<sup>36</sup> Keputusan KIP Aceh No. 55/2006 tentang Jumlah Pemilih dan TPS (<http://www.antara.co.id/>, 27 November 2006); Lihat pula <http://www.suaramerdeka.com/cybernews/harian/0611/24/nas3.htm>, 24 November 2006).

beberapa kekecualian, antara lain: (1) Penyelenggara pilkada bukan KPUD tetapi Komite Independen Pemilihan (KIP);<sup>37</sup> (2) Pengusung pasangan calon bukan saja Parpol atau gabungan Parpol, tetapi setelah para kepala daerah hasil pilkada 2006 berakhir masa jabatannya, Parpol Lokal atau gabungan Parpol dengan Parpol Lokal atau gabungan Parpol Lokal boleh mengajukan pasangan calon kepala daerah untuk dipilih langsung oleh rakyat; (3) Peserta pilkada bukan saja pasangan calon yang diajukan oleh Parpol atau gabungan Parpol tetapi juga perseorangan (calon independen tanpa lewat Parpol/gabungan Parpol); dan (4) Salah satu persyaratan pasangan calon haruslah menjalankan syariat agamanya.<sup>38</sup>

Kecuali itu, perhatian LSM untuk membantu Komite Independen Pemilihan dalam memperoleh data calon pemilih yang lebih akurat juga cukup besar. Setidaknya ada 4 organisasi masyarakat sipil yang peduli, yaitu ADF, e-Card, Forum LSM Aceh dan Katahati Institute dengan 500 relawan. Mereka memantau di 400 gampong (desa) dan kelurahan pada 21 kabupaten/kota di provinsi NAD.<sup>39</sup>

Berbeda dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia, pilkada di NAD memperoleh perhatian yang luar biasa dari para pemantau, baik dari dalam maupun luar negeri. Pemantau dari dalam negeri sendiri bukan

hanya berasal dari Aceh, tetapi juga dari luar Aceh. Pemantau dari dalam negeri antara lain Komite Peduli Pilkada Aceh (KPPA) yang dideklarasikan di Medan pada 29 Agustus 2006 dan diketuai oleh mantan Menteri Negara urusan HAM, Hasballah M. Saad.<sup>40</sup> Pemantau asing antara lain berasal dari tim Uni Eropa terdiri atas 80 orang yang akan diperkuat oleh ratusan tenaga setempat, hingga jumlah seluruhnya mencapai 300 orang yang bermaksud mendirikan 21 kantor di berbagai pelosok Aceh agar Pilkada dapat dipantau secara menyeluruh; Jepang (8 orang); Asian Network Free for Election (Anfrel, 10 orang); dan, International Republican Institute (IRI, 10 orang).<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Pasal 56 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>38</sup> Pasal 67 UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>39</sup> <http://www.acehkita.net>, 11 September 2006.

<sup>40</sup> Sejumlah politisi, akademisi, tokoh masyarakat dan perwakilan GAM ikut ambil bagian dalam kelompok ini. Mereka antara lain: mantan Menteri Negara Urusan HAM, Hasballah M. Saad, Zulhafah Z dari Kausus Perempuan Politik NAD, akademisi dan pemuka agama Daniel Djuned, Mashudi SR dari Forum LSM, anggota DPR-RJ Imam Syuja', anggota DPRD Aceh Azhary Basar, serta Ketua Komisi Independen Pemilihan M. Jafar dan Wakil Ketua KIP Naimah Hasan (<http://www.acehkita.net>, 11 September 2006).

<sup>41</sup> <http://www.abc.news>, 1 November 2006 dan <http://www.acehkita.com>, 4 November 2006. Menurut Menlu Hasan Wirayuda, Departemen Luar Negeri dan Departemen Dalam Negeri akan menjadi koordinator pemantau asing di tingkat pusat. Pihak Deplu mengatur pendaftaran para pemantau pemilu tetapi tanggungjawab pengawasan pemilu tetap ada di Komite Independen Pilkada (KIP). Pemerintah secara politis tidak ada permasalahan dengan pemantau pilkada di Aceh. Sebab pada Pemilu tingkat nasional 2004, pemerintah juga memfasilitasi kurang lebih 600 pemantau asing. Mandat mereka secara umum memastikan bahwa perjanjian damai tentang Aceh di Helsinki 15 Agustus 2005 termasuk

<sup>39</sup> <http://www.acehkita.net>, 11 September 2006.

Mencermati pelaksanaan pilkada di Aceh seperti tersebut di atas kiranya dapat dipetik beberapa hal yang dapat dijadikan pelajaran guna lebih mendemokratiskan pilkada di daerah-daerah lain di Indonesia berdasarkan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. *Pertama*, bahwa peserta pilkada di Indonesia pada umumnya hendaknya bukan hanya pasangan calon yang diajukan oleh Partai atau gabungan Partai, tetapi juga diperbolehkan dari perseorangan. *Kedua*, di beberapa provinsi di Indonesia yang akan melaksanakan pilkada pada tahun 2007 dan 2008, hendaknya dapat dilakukan secara serentak sebagaimana telah dapat berlangsung di NAD. Pola ini kiranya akan lebih efisien dari segi dana dan waktu.

## H. RASA KEADILAN MASYARAKAT YANG TEREDUKSI

Beberapa peristiwa yang menandai rasa keadilan masyarakat tereduksi, dapat disimak pada kasus pemberian remisi bagi Tommy Soeharto yang berujung pada percepatan pemberian pembebasan bersyarat, dan proses pencalonan hakim agung oleh Komisi Yudisial yang meluluskan Achmad Ali melalui sebuah seleksi.

Pada 30 Oktober 2006 Tommy Soeharto diberikan pembebasan bersyarat berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. E4/XX/4120/

PK04/05/X/006 tanggal 17 Oktober 2006. Padahal seharusnya, setelah ia mendapat pengurangan masa hukuman dari 15 tahun menjadi 10 tahun berdasarkan putusan Peninjauan Kembali (PK) oleh Mahkamah Agung pada 6 Juni 2005, dan telah menjalani masa hukuman selama 4 tahun, ia baru bebas pada 2011. Tetapi karena memperoleh remisi (potongan hukuman) cukup banyak, yaitu sebesar 37 bulan dan 125 hari, maka ia mendapatkan pembebasan bersyarat.

Pembebasan bersyarat tersebut menimbulkan banyak pertanyaan. Praktisi hukum, Bambang Widjojanto mempertanyakan, mengapa dengan besaran hukuman yang diterimanya, Tommy bisa menerima remisi sebesar itu: apa dasar logikanya, sistem dan alasannya.<sup>42</sup> Pertanyaan ini segera dijawab oleh Gusti Tamardjaja (Kepala Divisi Pemasyarakatan DKI Jakarta) yang menyatakan bahwa total pemberian remisi sebesar 37 bulan dan 125 hari, karena Tommy berkelakuan baik, aktif mendonor kan darah, dan menjadi pemuka kerja.<sup>43</sup> Sedangkan mengenai pemberian pembebasan bersyarat, hal itu merupakan hak yang harus diberikan berdasarkan ketentuan, di mana Tommy telah menjalani 2/3 (dua pertiga) masa pidananya.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> *Suara Karya*, 1 November 2006, hal. 1, 15.

<sup>43</sup> *Kompas*, 1 November 2006, hal. 4.

<sup>44</sup> Pembebasan bersyarat tersebut dilandaskan pada UU No. 12 Tahun 1999 tentang Pemasyarakatan, PP No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tatacara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasyarakatan, Keppres No. 174 Tahun 1999 tentang Remisi, Kepmen Kehakiman dan Perundang undangan RO No. M.09.HN.02.10 Tahun 1999

Percepatan pemberian pembebasan bersyarat erat kaitannya dengan besaran remisi yang diberikan. Peraturan pemberian remisi memang ada, tetapi dalam hal tertentu tidak jelas tolak ukurnya sehingga pemberian remisi lebih banyak diletakkan pada diskresi pemberi remisi. Otoritas pemberian remisi tersirat pada Pasal 3 Keppres No. 174 Tahun 1999 tentang Remisi, yang menyebutkan bahwa remisi dapat ditambah dengan remisi tambahan apabila narapidana yang bersangkutan selama menjalani pidana berbuat jasa kepada negara, melakukan perbuatan yang bermanfaat bagi negara atau ke manusiaan, atau melakukan perbuatan yang membantu kegiatan pembinaan di lembaga pemasyarakatan.

Ketentuan seperti itu nampak amat rawan sebagai komoditas dan subyektivitas karena tidak selektif berdasarkan kasus melainkan berdasarkan penilaian kelakuan. Oleh karena tidak ada tolak ukur yang pasti dan akhirnya bersifat relatif, maka rasa keadilan masyarakat mudah terdistorsi dan tereduksi. Dalam kasus Tommy, rasa keadilan masyarakat semakin terlukai ketika jenis perkara dan kelakuan sebelum di penjara, yakni ikut sertanya merencanakan pembunuhan dan pernah kabur serta menjadi buron, lolos dari pertimbangan pemberian remisi.

---

tentang Pelaksanaan Keppres No. 174 Tahun 1999 tentang Remisi. Selanjutnya mengenai rincian waktu pemberian dan besarnya jumlah Remisi yang diterima Tommy Suharto, lebih lanjut lihat *Koran Tempo*, 31 Oktober 2006, hal A1.

Tidak terpenuhinya rasa keadilan masyarakat akibat tereduksinya rasa keadilan masyarakat, juga terjadi pada proses seleksi calon hakim agung. Pada 6 November 2006 Komisi Yudisial mengajukan 6 calon hakim agung kepada DPR, sebagai hasil seleksi yang dilakukan terhadap 9 calon dengan menghabiskan biaya sebesar Rp 2,7 Miliar.<sup>45</sup> 6 calon hakim agung yang lulus seleksi itu adalah Achmad Ali, Abdul Gani Abdullah, Bagus Sugiri, Hatta Ali, Komariah E. Supardjaja, dan Sanusi Husin. Di antara 6 calon tersebut, Achmad Ali merupakan calon kontroversial. Ia berstatus tersangka dalam kasus korupsi di Universitas Hasanuddin Makassar, juga bermasalah sehubungan dengan pengiriman SMS kepada seorang jenderal, yang berisi janji akan membereskan keterlibatan sang jenderal tersebut dalam pelanggaran berat hak asasi manusia.<sup>46</sup>

Perihal lulusnya Achmad Ali, Komisi Yudisial berargumentasi: (1) Berdasarkan voting panitia seleksi, Achmad Ali memperoleh 5 suara mendukung dan hanya 2 suara yang menolak, (2) Berdasarkan hasil investigasi, panitia seleksi berkesimpulan tidak ada indikasi dugaan korupsi yang melibatkan Achmad Ali, dan (3) Status tersangka Achmad Ali bukan kekuatan hukum tetap.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> *Kompas*, 23 November 2006, hal. 2.

<sup>46</sup> *Suara Karya*, 1 November 2006, hal. 1, 15.

<sup>47</sup> *Kompas*, 7 November 2006, hal. 1; *Suara Karya*, 13 November 2006, hal. 5.

Pengajuan calon hakim agung oleh Komisi Yudisial kepada DPR yang hanya berjumlah 6 orang, ternyata tidak memenuhi ketentuan UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Menurut Pasal 18 UU tersebut, Komisi Yudisial harus menetapkan dan mengajukan 3 calon hakim agung kepada DPR untuk setiap 1 lowongan hakim agung. Oleh karena yang dibutuhkan Mahkamah Agung 6 orang, maka Komisi Yudisial mestinya mengajukan sebanyak 18 calon hakim agung kepada DPR.

Dengan demikian, dalam proses seleksi calon hakim agung terjadi distorsi terhadap rasa keadilan masyarakat. Meskipun status tersangka bukan kekuatan hukum tetap, namun status tersebut adalah fakta hukum yang perlu dipertimbangkan. Menurut Anggota Komisi Hukum DPR, Benny K. Harman Komisi Yudisial telah membuat analisis yang tidak jelas dasarnya. Kemudian perihal pengajuan jumlah calon hakim agung yang tidak memenuhi ketentuan undang-undang, yaitu hanya sebanyak 6 orang calon, di samping tersirat kemungkinan sulitnya mencari calon yang berkualitas dan *integrated*, juga bisa jadi merupakan sebuah kecemasan politik dengan mencoba mereduksi ketentuan undang-undang.

## I. INTERVENSI POLITIK "ATAS PENEGAKAN HUKUM, DAN SERANGAN BALIK KORUPTOR

Redupnya atmosfer penegakan hukum di bulan-bulan terakhir 2006 ditandai oleh beberapa peristiwa menonjol, yaitu: (1) Munculnya desakan oleh DPR kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk

merehabilitasi nama para anggota DPRD yang dituduh korupsi berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan (2) Dijujukannya uji materiil terhadap UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ke Mahkamah Konstitusi oleh para terpidana kasus korupsi.<sup>48</sup>

PP No. 110 Tahun 2000 telah dibatalkan oleh Mahkamah Agung melalui Surat Keputusan No. 04/G/HUM/2001, tanggal 9 September 2002. Namun menurut DPR, PP tersebut masih digunakan oleh banyak jaksa di berbagai daerah untuk dijadikan dasar dakwaan terhadap kalangan anggota DPRD dan kepala daerah. Menurut DPR pula, kasus-kasus tindak pidana korupsi anggaran Dewan yang dituduhkan terhadap anggota DPRD masuk wilayah hukum

<sup>48</sup> Pengajuan Uji materi terhadap UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK antara lain dilakukan oleh Mulyana W. Kusumah pada Juli 2005 dan oleh Nazaruddin Syamsuddin pada 10 Agustus 2005. Mereka menggugat keberadaan Pengadilan Tipikor dan lembaga KPK yang diatur dalam undang-undang yang sama. Mereka berdalih, KPK tidak disebut dalam UUD 1945 dan berada di luar sistem ketatanegaraan, tidak memiliki pengawasan dan pertanggungjawaban yang akuntabel, memangkas peran polisi dan kejaksaan, sehingga menyebabkan adanya ketidakpastian hukum dan meresahkan masyarakat. Namun menurut Eddy O.S. Hiariej (Staf Pengajar Hukum Pidana Fakultas Hukum UGM), tidak semua lembaga harus tercantum dalam konstitusi. Kewenangan KPK untuk melakukan penyelidikan dan penuntutan telah dijamin oleh undang-undang khusus, dan dalam hal pertanggungjawaban KPK telah ada undang-undang yang wajibkan menyusun laporan tahunan kepada Presiden, DPR dan BPK.

perdata atau hukum administrasi negara, dan oleh karenanya mereka tidak dapat diberat dengan ketentuan tindak pidana korupsi.<sup>49</sup> Dengan alasan itulah Rapat Paripurna DPR tanggal 10 Oktober 2006 memutuskan untuk mendesak Presiden Yudhoyono agar: (1) Menegur Jaksa Agung, karena meskipun Jaksa Agung telah menerbitkan surat edaran menggugurkan penggunaan PP No. 110 Tahun 2000, tetapi ternyata di berbagai daerah PP tersebut masih dianggap berlaku; dan (2) Merehabilitasi nama para anggota DPRD yang dituduh korupsi berdasarkan PP No. 110 Tahun 2000.<sup>50</sup>

Menurut Jaksa Agung, penggunaan PP tersebut memang telah dihentikan sejak pembatalan melalui putusan uji materiil Mahkamah Agung, namun PP tersebut masih memiliki kekuatan hukum untuk menyidik

kasus yang terjadi sebelum peraturan tersebut dibatalkan.<sup>51</sup> Sebab, PP tersebut dinyatakan batal sejak diputuskan, bukan sejak dibuat. Dengan demikian, PP No. 110 Tahun 2000 tersebut merupakan produk hukum positif atau perundang-undangan yang berlaku sah dari tahun 2000 hingga 26 Maret 2003 (90 hari sejak tanggal putusan Mahkamah Agung, yaitu 27 Desember 2003). Dengan demikian PP tersebut dapat digunakan sebagai dasar dakwaan untuk perkara yang terjadi sebelum 26 Maret 2003. Sedangkan DPR berpendapat sebaliknya, di mana Jaksa Agung tidak dibenarkan menggunakan PP tersebut untuk penyidikan dan penuntutan kasus korupsi penggunaan anggaran DPRD tahun 2001, 2002, dan sebelum 26 Maret 2003.

Di sini tampak terjadi perbedaan tafsir antara DPR dan Kejaksaan Agung mengenai masa berlakunya PP No. 110 Tahun 2000. Di sisi lain terbesit adanya konflik kepentingan, yaitu: di satu pihak adalah kepentingan politik untuk membebaskan dan merehabilitasi anggota-anggota DPRD yang diberat dengan PP tersebut, dan di pihak lain adalah kepentingan yang melihat PP tersebut sebagai sebuah aturan/ketentuan hukum yang harus dilaksanakan atau dipatuhi secara ketat. Dengan demikian dapat dibuat catatan kecil, bahwa kasus PP No. 110 Tahun 2000 ini merupakan sebuah fenomena menggoyang kepastian hukum dengan memposisikan hukum, dalam hal ini ketentuan undang-undang, sebagai subsystem politik.

---

<sup>49</sup> Sebaliknya, Saldi Isra mengatakan bahwa semua penyimpangan PP No. 110 Tahun 2000 yang terjadi sebelum tanggal 26 Maret 2003 dapat dijangkau dengan undang-undang tindak pidana korupsi (*Koran Tempo*, 17 Oktober 2006, hal. 46).

<sup>50</sup> *Kompas* dan *Suara Pembaruan*, 11 Oktober 2006. Menyusul adanya desakan DPR tersebut, ICW (*Indonesia Corruption Watch*) melayangkan surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono agar menolak rekomendasi Panja DPR yang meminta Presiden untuk merehabilitasi dan memulihkan nama baik anggota DPRD yang diduga terlibat kasus korupsi. Menurut Danang Widoyoko (Wakil Koordinator ICW), pemberian rehabilitasi itu secara perlahan akan berujung pada pembebasan sebanyak 967 anggota DPRD yang diduga kuat melakukan korupsi. Menurut catatannya, dari 265 perkara tindak pidana korupsi dengan tersangka/terdakwa 967 anggota DPRD, sebanyak 67 kasus masih digunakan dasar PP No. 110 Tahun 2000.

---

<sup>51</sup> *Suara Karya*, 16 Oktober 2006, hal. 5.

Perihal serangan balik terhadap gerakan pemberantasan korupsi oleh sejumlah koruptor, dapat dipaparkan dengan mengemukakan perihal pengajuan uji materiil UU No. 30 Tahun 2002 ke Mahkamah Konstitusi oleh beberapa terpidana korupsi yaitu Mulyana W. Kusumah dan Nazaruddin Syamsuddin (keduanya adalah terpidana korupsi di KPU), serta Tarcicius Walla (terpidana korupsi pembangunan pelabuhan di Tual, Maluku). Mencermati upaya para terpidana korupsi tersebut, sejumlah aktivis antikorupsi pada 16 November 2006 bertemu dengan pimpinan KPK. Mereka menyampaikan pendapat hukum hasil pertemuan Forum Ahli yang berlangsung pada 12-13 Oktober 2006, berkenaan dengan permohonan uji materiil terhadap UU No. 30 Tahun 2002 ke Mahkamah Konstitusi. Menurut mereka, banyak kalangan masyarakat khawatir dengan paradigma hakim konstitusi yang cenderung tidak berpihak pada upaya pemberantasan korupsi dan mafia peradilan.<sup>52</sup>

Pada waktu dan tempat yang berbeda, Denny Indrayana (Koordinator Pusat Kajian Antikorupsi UGM) bersama sejumlah lembaga antikorupsi pada 16 November 2006

mengadakan audiensi dengan Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) dan Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS). Di samping meminta dukungan atas upaya pembatalan uji materiil terhadap Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, Denny dan kawan-kawan juga memperingatkan adanya serangan balik para koruptor terhadap KPK dan Pengadilan Tipikor berupa pengajuan hak koreksi terhadap undang-undang tersebut.

Sementara itu Romli Atmasasmita (Pakar Hukum Pidana), dalam kedudukannya sebagai ahli, dalam sidang uji materiil UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK terhadap UUD 1945 memberikan keterangan sebagai berikut: (1) Pembentukan KPK dan Pengadilan Tipikor tidak bertentangan dengan UUD 1945; (2) Di samping untuk menghindari tebang pilih yang mungkin dilakukan kejaksaaan dan kepolisian, juga untuk lebih mengintensifkan pemberantasan korupsi itu sendiri; (3) Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) bukan di bawah KPK melainkan di bawah Mahkamah Agung; dan (4) Penyadapan yang dilakukan oleh penyelidik atau penyidik KPK tidak melanggar hak asasi manusia dan UUD 1945.<sup>53</sup>

Dari respon dan pendapat tersebut dapat dicatat adanya kekhawatiran di kalangan masyarakat akan terkabulnya uji materiil terhadap UU No. 30 Tahun 2002 tersebut oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> *Kompas*, 17 November 2006, hal. 3. Kecenderungan Mahkamah Konstitusi membuat tumpul KPK dan Pengadilan Tipikor telah tampak pula dua tahun lalu, melalui salahs atau konsiderans putusan uji materiil serupa, di mana Mahkamah Konstitusi menyatakan, secara umum, Undang-Undang tentang KPK tidak bisa diberlakukan untuk peristiwa pidana yang terjadi sebelum undang-undang tersebut diterbitkan (Editorial *Koran Tempo*, 17 November 2006, hal. A2).

<sup>53</sup> *Suara Karya*, 22 November 2006, hal. 16.

<sup>54</sup> Di masa lalu, serangan balik para koruptor ini pernah terbukti pada tahun 2001, di mana Tim

Namun ternyata, pada 19 Desember 2006 Mahkamah Konstitusi melalui keputusan No. 012-016-019/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian UU No. 30 Tahun 2002 terhadap UUD 1945, memutuskan bahwa nasib Pengadilan Tipikor akan ditentukan 3 tahun lagi. Jika dalam waktu 3 tahun tidak diatur dalam undang-undang tersendiri, pengadilan khusus korupsi akan dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat alias bisa dibubarkan, dan semua kasus korupsi dialihkan ke pengadilan umum.<sup>55</sup>

---

Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah oleh Presiden Megawati Soekarnoputri pada tahun 1999 yang diketuai oleh Adi Andojo berhasil dibubarkan oleh Mahkamah Agung melalui gugatan tiga hakim agung (M. Yahya Harahap, Marnis Kahar, dan Supraptini Sutarto) yang semula menjadi tersangka penerima suap dari Endin Wahyudin sebesar Rp 190 juta. Mereka kemudian menuntut balik Endin dengan tuduhan fitnah dan pencemaran nama baik, dan ternyata tuntutan tersebut dimenangkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Kemudian tiga hakim agung tersebut juga mengajukan hak uji materiil ke Mahkamah Agung yang oleh MA diputuskan bahwa PP tentang pendirian Tim Gabungan tersebut tidak sah karena bertentangan dengan UU No. 31/1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kelemahan PP ini terletak pada adanya ketentuan yang menyatakan bahwa Tim Gabungan bersifat permanen, padahal dalam UU No. 31/1999 hanya dibolehkan bersifat sementara. Sementara itu, kecenderungan Mahkamah Konstitusi membuat tumpul KPK dan Pengadilan Tipikor telah tampak pula dua tahun lalu, yaitu melalui salah satu konsiderans putusan uji materi serupa, di mana Mahkamah Konstitusi menyatakan, secara umum, Undang-Undang tentang KPK tidak bisa diberlakukan untuk peristiwa pidana yang terjadi sebelum undang-undang tersebut diterbitkan (*Koran Tempo*, Editorial, 17 November 2006, hal. A2).

<sup>55</sup> *Republika*, 20 Desember 2006, hal. 1.

Dikemukakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi Jimmly Asshiddiqie bahwa isi Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, yang mengatur tentang pembentukan pengadilan khusus Tipikor, bertentangan dengan Pasal 24 dan 28 UUD 1945. Meskipun demikian, pengadilan korupsi masih bisa memutuskan perkara hasil penyidikan KPK dalam 3 tahun ke depan.<sup>56</sup> Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi ini mengundang berbagai pendapat, baik pro maupun kontra, namun oleh karena putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat maka yang muncul kemudian dalam masyarakat adalah bergulirnya wacana, ada yang mendesak agar Pemerintah segera menerbitkan Perppu (Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang) tentang tindak pidana pemberantasan korupsi, dan ada yang menghendaki agar DPR bersama Pemerintah dalam tempo 3 tahun berhasil menyusun sebuah undang-undang tentang tindak pemberantasan korupsi.

Dari uraian singkat ini dapat disimpulkan bahwa serangan balik sejumlah koruptor tersebut tidak sepenuhnya berhasil. Namun dari uji materiil itu telah mampu menggugah kesadaran hukum masyarakat, sebagaimana dikemukakan oleh Maruarar Siahaan (Anggota Mahkamah Konstitusi) bahwa dengan pemberlakuan Pasal 53 UU No. 30 Tahun 2002 itu telah melahirkan dualisme sistem peradilan yang berbeda dalam lingkungan peradilan yang sama tapi dengan hukum acara yang berbeda.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> *Koran Tempo*, 20 Desember 2006, hal. A1.

<sup>57</sup> *Republika*, 20 Desember 2006, hal. 1.

## J. PENYELESAIAN KASUS PELANGGARAN HAM YANG MENGAMBANG

Keseriusan pemerintah menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM), sampai dengan akhir 2006 masih dipertanyakan oleh sebagian masyarakat. Beberapa kasus pelanggaran HAM yang masih terkatung-katung dan terungkit menjelang berakhirnya tahun 2006, adalah kasus penembakan mahasiswa Trisakti dan Semanggi I-II pada 1998 dan 1999, kasus penculikan atau penghilangan secara paksa sejumlah aktivis pro-demokrasi pada 1997-1998, dan kasus pembunuhan aktivis HAM Munir pada 2004. Sementara itu, dengan pernah disahkan UU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), yang ternyata bertentangan dengan UUD 1945 dan kemudian dibatalkan oleh karenanya, mencerminkan bahwa kinerja DPR dan Pemerintah tidak optimal dalam menyusun sebuah undang-undang.

Pada triwulan terakhir 2006, kasus Trisakti dan Semanggi I-II kembali menjadi perhatian publik.<sup>58</sup> Menurut Gayus Lum-

<sup>58</sup> Berkaitan dengan kasus Trisakti dan Semanggi I-II, upaya membawa kasus ini ke Pengadilan HAM *ad hoc* terganjal oleh adanya Rekomendasi DPR periode 1999-2004 yang menyatakan bahwa dalam peristiwa Trisakti dan Semanggi I-II tidak terdapat pelanggaran HAM berat. Telah bertahun-tahun berkas penyelidikan Komnas HAM mengenai peristiwa Trisakti dan Semanggi I-II berada di Kejaksaan Agung, dan tak ada langkah apapun yang diambil Kejaksaan Agung dengan alasan menunggu adanya keputusan politik DPR yang mengusulkan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus tersebut.

buun (anggota Komisi III DPR), sikap DPR periode 2004-2009 yang ingin mengungkap kasus Trisakti-Semanggi adalah terkait dengan respon masyarakat. Setelah melakukan serangkaian pertemuan dengan Komnas HAM serta sejumlah LSM bidang HAM, DPR memandang peristiwa Trisakti dan Semanggi I-II sarat dengan pelanggaran HAM. Menurutnya pula, penyidikan oleh Kejaksaan Agung tidak perlu menunggu usulan DPR, karena tidak ada hubungan antara penyidikan dan usulan DPR.

Sebaliknya, menurut Praktisi Hukum Adnan Buyung Nasution, pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* harus ada keputusan politik dari DPR. Sebab kalau pengadilan HAM *ad hoc* tidak dibentuk maka percuma ada penyidikan. Situasi dan kondisi sekarang sudah berubah dan DPR perlu meninjau kembali. DPR harus sensitif terhadap perkembangan hukum. Kalau memang DPR mempunyai alasan-alasan baru, atau ada tuntutan dari masyarakat, maka DPR juga perlu pertimbangan baru untuk menghasilkan keputusan yang baru pula.<sup>59</sup> Sedangkan menurut Aziz Syamsuddin (anggota Fraksi Partai Golkar, dan juga Wakil Ketua Komisi III DPR), kasus Semanggi I dan II tidak mengandung unsur pelanggaran HAM berat, dan DPR akan membahas kembali kasus itu bila ada temuan baru dari Komnas HAM yang diserahkan kepada DPR.<sup>60</sup>

Senada dengan Aziz Syamsuddin, Muladi (Ketua Bidang Hukum, HAM dan

<sup>59</sup> *Suara Karya*, 17 November 2006, hal. 5.

<sup>60</sup> *Suara Karya*, 20 November 2006, hal. 5.

Otonomi Daerah DPP Partai Golkar) mengatakan bahwa pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus Trisakti dan Semanggi I-II tidak bisa terlepas dari campur tangan politik anggota legislatif, dan harus dicari tersangka baru pada kasus tersebut. Sebab, sebelumnya sudah ada sejumlah aparat dari Brimob yang disidangkan atas peristiwa tersebut; Jika obyek perkaranya sama, tidak bisa disidangkan lagi berdasarkan asas *nebis in idem*; Partai Golkar akan mendesak sejumlah langkah penyelesaian lainnya yaitu melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) atau Pengadilan Umum.<sup>61</sup>

Sebaliknya, Wakil Ketua MPR AM Fatwa mengemukakan bahwa sulitnya DPR mengeluarkan rekomendasi kepada pemerintah agar menggelar Pengadilan HAM *ad hoc* untuk menuntaskan kasus Trisakti dan Semanggi I-II, adalah karena masih berkuasanya aktor-aktor yang terlibat. Banyak orang di DPR yang niempunyai hubungan dengan birokrasi, di mana para aktor tragedi Semanggi masih berkuasa, karena DPR dan birokrasi saling mempengaruhi.<sup>62</sup>

Berbagai pandangan ini memperkuat sinyalemen bahwa kasus Trisakti dan Semanggi I-II sarat dengan intervensi politik. Ketidaksediaan Kejaksaan Agung melakukan penyidikan berdasarkan temuan awal hasil penyelidikan Komnas HAM dan harus menunggu dukungan politik dari DPR, menunjukkan bahwa hukum ter-subordinasi oleh kepentingan politik. Selama aktor-aktor yang terlibat dalam kasus Trisakti dan Semanggi I-II masih menancapkan ke-

kuasaannya di DPR, maka Pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus tersebut sulit terwujud. Dengan demikian, praktik politik telah menempatkan hukum sebagai alat kepentingan baik pribadi maupun kelompok.

Berkenaan dengan kasus penculikan atau penghilangan secara paksa terhadap beberapa aktivis pro-demokrasi 1997-1998, pada 8 November 2006 berlangsung rapat pleno Komnas HAM yang dihadiri oleh 20 orang anggota. Rapat pleno menerima kesimpulan hasil kerja Tim Penyelidik Komnas HAM untuk Kasus Penghilangan Orang yang diketuai oleh Ruswati Surya Saputra, bahwa telah terjadi pelanggaran HAM berupa penghilangan secara paksa pada tahun 1997-1998. Kesimpulan tersebut berdasarkan penyelidikan dan kesaksian 58 orang korban dan masyarakat, 18 anggota dan purnawirawan Polri, dan seorang purnawirawan TNI.

Dikemukakan oleh tim penyelidik tersebut, bahwa sebanyak 10 korban sudah ditemukan yaitu Mugiyanto, Aan Rusdiyanto, Nezar Patria, Faisol Reza, Raharja Waluyo Jati, Haryanto Taslam, Andi Arief, Pius Lustrilanang, Desmond J. Mahesa, dan "St"; Sedangkan 13 korban lainnya belum ditemukan yaitu Petrus Bima Anugrah (PRD), Herman Hendrawan (PRD), Suyat (PRD), Wiji Thukul (PRD), Yani Afri (PDI pro-Mega), Sonny (PDI pro-Mega), Dedi Hamdun (PPP), Ismail (Sopir Dedi Hamdun), Noval Alkatiri (Mega-Bintang), Ucok Siahaan, Hendra Hambali, Yadin Muhidin, dan Abdul Nasser. Adapun pelaku penculikan berjumlah 26 orang, semua berasal dari TNI.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> *Suara Karya*, 21 November 2006, hal. 5.

<sup>62</sup> <http://www.detik.com>, 24 November 2006.

<sup>63</sup> *Koran Tempo*, 9 November 2006, hal. A2.

Komnas HAM menemukan indikasi persekongkolan antara TNI dan Kepolian RI dalam kasus penculikan aktivis 1997-1998, di mana Tim Penyelidik Komnas HAM menemukan fakta adanya komunikasi antara jenderal tentara dan jenderal polisi, sebelum melepaskan Andi Arief. Dua jenderal itu adalah Panglima Angkatan Bersenjata dan Kapolri saat itu. Melalui komunikasi telepon, jenderal tentara tersebut meminta kepolisian menerima Andi Arief, sedangkan serah terimanya dilakukan oleh anak buah mereka. Komnas HAM memasukkan jenderal tentara itu sebagai pihak yang diduga bertanggung jawab secara komando.<sup>64</sup>

Dalam kesempatan rapat kerja dengan Komisi III DPR pada 22 November 2006, Komnas HAM meminta dukungan DPR untuk mendesak Presiden agar memerintahkan kejaksaan dan kepolisian segera menyidik kasus penghilangan paksa aktivis 1997-1998, juga meminta agar pemerintah menemukan dan mengembalikan para korban penculikan kepada keluarganya dalam keadaan apa pun. Terhadap desakan tersebut, Komisi III DPR mendorong Kejaksaan Agung melakukan penyidikan tanpa harus menunggu adanya usulan pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc*. Namun seperti halnya kasus Trisakti dan Semanggi I-II, kasus penghilangan paksa aktivis 1997-1998 ini juga menghadapi resistensi yang tinggi, bukan saja dari para pelaku melainkan juga dari pihak-pihak yang mendukung pelaku. Dalam hal ini, lagi-

lagi hukum tersubordinasi oleh kepentingan politik praktis.

Mengenai kasus pembunuhan Munir, Majelis Hakim Mahkamah Agung pada 3 Oktober 2006 melakukan sidang atas permohonan kasasi yang diajukan oleh Polycarpus Budihari Priyanto yang telah divonis penjara 14 tahun. Sidang memutuskan bahwa Polycarpus Budihari Priyanto tidak terbukti membunuh Munir, tapi hanya terbukti menggunakan surat palsu. Sehingga Polycarpus hanya dijatuhi hukuman dua tahun penjara.<sup>65</sup> Dengan adanya putusan tersebut, penanganan kasus Munir menjadi tidak jelas. Dan mulai 25 Desember 2006 Polycarpus Budihari Priyanto menghirup udara bebas, setelah mendapat remisi susulan (yaitu remisi umum yang mestinya diberikan pada 17 Agustus 2006) sebesar 2 bulan dan remisi khusus 1 bulan.<sup>66</sup> Dalam pemberian remisi ini sikap Polycarpus yang oleh sementara kalangan dinilai tidak kooperatif dalam penyelidikan dan penyidikan, tidak menjadi pertimbangan. Sebab, pertimbangan hanya didasarkan pada penilaian selama menjalani sanksi pidana.

Akibat dari bebasnya Polycarpus, kinerja Tim Pencari Fakta Kasus Munir yang dibentuk dengan Keppres menjadi sorotan para aktivis HAM. Di antaranya adalah Jhonson Panjaitan (PBHI), yang mengatakan bahwa tim tersebut tidak berdaya dan tidak bisa menyita atau menangkap orang-orang

<sup>64</sup> *Koran Tempo*, 13 November 2006, hal. A5.

<sup>65</sup> *Sinar Harapan*, 6 Oktober 2006.

<sup>66</sup> <http://www.detik.com>, 27 Desember 2006.

yang diduga kuat terlibat dalam konspirasi pembunuhan Munir. Kematian Munir hanya dijadikan alat kampanye untuk mendongkrak citra Susilo Bambang Yudhoyono.

Pada pertengahan Oktober 2006, Suciwati - istri mendiang Munir, memberikan testimoni di depan anggota Kongres Amerika Serikat mengenai misteri kematian suaminya. Setelah sejumlah anggota Kongres Amerika Serikat yang bergabung dalam Kaukus HAM, bersidang di Washington DC pada 18 Oktober 2006, mereka kemudian mendesak pemerintah Indonesia untuk menuntaskan kasus pembunuhan Munir. Seorang Pelapor Khusus (*Special Reporteur*) PBB yang memiliki spesialisasi kasus pembunuhan di luar hukum, yaitu Philips Allston, menyatakan siap membantu mengungkap pembunuhan aktivis HAM Munir. Kematian Munir dinilai bukan kematian biasa, melainkan sudah masuk kategori pembunuhan di luar hukum (*extra judicial executions*) yang menjadi perhatian dunia internasional termasuk PBB.

Sementara itu Koordinator Kontras, Usman Hamid, dalam diskusi "Kasus Munir dalam Hukum Internasional" di Jakarta, 8 November 2006, menyatakan bahwa upaya menempuh jalur internasional dilakukan karena berbagai faktor internal dalam negeri selama ini dirasakan menghambat penegakan hukum. Seluruh upaya hukum yang telah ditempuh di dalam negeri sudah mentok. Bahkan, Kapolri juga menyatakan bahwa kasus Munir masuk kategori *dark case* (kasus gelap). Dengan pengakuan ini, Menurut Benny K. Harman, hal itu bisa menjadi pintu masuk bagi upaya hukum internasional

untuk membantu penuntasan kasus. Namun kemungkinan seperti ini ditolak oleh para petinggi keamanan dan pertahanan seperti Kapolri Jenderal Pol. Sutanto, Menko Politik Hukum dan Keamanan, Widodo AS, Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono, dan Wakil Ketua DPR Zaenal Ma'arif. Alasan utamanya, Indonesia adalah negara yang berdaulat dan memiliki sistem hukum tersendiri.

Pada 3 November 2006, empat orang Kongres Amerika Serikat yaitu Tom Lantos, Frank R. Wolf, Jim McDermott, dan Mark Steven R. Wolf, mengirim surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menagih janji Presiden yang menyatakan bahwa kasus Munir merupakan salah satu indikator perubahan Indonesia menjadi lebih demokratis, serta menyebutkan bahwa hukum tidak bisa diintervensi politik dan kekuasaan. Surat tersebut ditembuskan kepada Duta Besar RI untuk Amerika Serikat, Sujadnan Parnohadiningrat.<sup>67</sup>

Ada beberapa tanggapan terhadap surat tersebut, antara lain Trimedyo Panjaitan (Ketua Komisi III DPR) yang menilai bahwa surat tersebut merupakan bentuk intervensi, sebab penanganan kasus Munir merupakan otoritas hukum Indonesia. Ia lebih menghendaki agar temuan Tim Pencari Fakta dibuka. Irjen Pol. Sisno Adiwinoto (Juru Bicara Mabes Polri) juga menanggapi, bahwa Kepolisian RI tidak akan terpengaruh oleh surat yang dikirim 4 anggota Kongres Amerika Serikat tersebut.

Namun demikian, Kapolri Jenderal Sutanto menyatakan, Kepolisian RI akan

---

<sup>67</sup> *Koran Tempo*, 20 November 2006, hal. A4.

bekerjasama dengan Biro Penyelidik Federal (FBI) Amerika Serikat untuk menyelidiki kasus pembunuhan Munir guna menemukan *novum* (bukti baru). Menurut Sutanto, kerjasama itu tidak didasarkan oleh adanya surat yang dikirim anggota Kongres Amerika Serikat. Kepolisian RI juga akan mengirimkan tim ke Perancis dan Belanda untuk penajaman hasil forensik kasus pembunuhan yang dilakukan di atas pesawat Garuda. Terhadap Polycarpus, kepolisian tetap melihat adanya indikasi keterlibatannya dalam kasus pembunuhan Munir. Polisi juga ingin melihat latar belakang pemalsuan surat tugas, mengapa ia mengubah rute tugas dari yang awalnya ke Cina menjadi ke Belanda. Polisi pun menaruh kecurigaan terhadap telepon Polycarpus ke Munir dan ke kantor Badan Intelijen Negara (BIN) sebanyak 41 kali.

Terhadap kasus pembunuhan Munir, dapat dicatat bahwa geliat penyelesaian kasus baru tampak ketika ada desakan dari luar negeri. Seperti halnya kasus Timor-Timur, dibawa ke Pengadilan HAM *ad hoc* karena adanya desakan kuat dari luar negeri.

## K. UU KKR YANG INKONSTITUTIONAL

Pada 7 September 2006 Mahkamah Konstitusi melalui keputusannya No. 006/PUU-IV/2006 mengenai Pengujian UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) terhadap UUD 1945, telah mengabulkan sebagian permohonan uji materiil yang diajukan oleh sejumlah lembaga swadaya masyarakat (LSM) yaitu Elsam, Kontras, SNB, Imparsial, LPKP 65,

dan LPR-KROB yang merupakan badan hukum privat, dan dua orang yang merupakan pemohon individual. Sebenarnya hanya 3 pasal saja yang diajukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, yaitu Pasal 1 (9), Pasal 27, dan Pasal 44.

Oleh Mahkamah Konstitusi, permohonan uji materiil terhadap Pasal 1 (9) dikesampingkan, terhadap Pasal 44 ditolak, dan hanya permohonan uji materiil terhadap Pasal 27 yang diterima. Adapun alasan diterimanya permohonan tersebut terakhir adalah, karena isi pasal termasuk bertentangan dengan Pasal 28A, 28D (1), (4), (5) UUD 1945. Meskipun yang diterima hanya permohonan uji materiil terhadap pasal 27 saja, namun dengan pertimbangan bahwa oleh karena seluruh operasionalisasi UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR ber-gantung dan bermuara pada Pasal 27 tersebut, dan dengan dinyatakan bahwa Pasal 27 itu bertentangan dengan UUD 1945, dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, maka seluruh ketentuan dalam UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi memutuskan UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena semua fakta dan keadaan menyebabkan tidak adanya kepastian hukum baik dalam rumusan normanya maupun kemungkinan pelaksanaan normanya di lapangan untuk mencapai tujuan rekonsiliasi. Dan secara keseluruhan UU No. 27 Tahun 2004 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Disarikan dari naskah kutipan putusan Mahkamah Konsntitusi No. 006/PUU-IV/2006

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan sebuah fenomena yang mencerminkan kinerja DPR dan Pemerintah tidak optimal dalam menyusun sebuah undang-undang, yaitu kurang memperhatikan logika konstitusional, dan mengarah pada pemenuhan kepentingan politik tertentu.

Pada akhirnya terhadap kasus-kasus penegakan hukum seperti terurai di atas, dapat dibuat beberapa catatan akhir seperti berikut: (1) Upaya penyelesaian kasus-kasus yang menjadi perhatian publik sampai dengan triwulan terakhir 2006 belum mengarah pada keadilan masyarakat. Hal ini menunjukkan, kondisi penegakan hukum di Indonesia masih rapuh; (2) Kurang seriusnya Pemerintah dalam menyelesaikan berbagai kasus pelanggaran hukum, terutama yang yangkut kasus pelanggaran HAM berat dan korupsi. Hal demikian membuat hukum atau ketentuan undang-undang sebagai salah satu sarana pengendalian sosial cenderung tenggelam; dan (3) Dalam beberapa kasus hukum yang mengemuka selama triwulan terakhir 2006, tersimpul sejumlah masalah yang memerlukan pemberahan, di antaranya mengenai sistem peradilan yang dipandang kurang independen dan imparsial, perangkat hukum yang belum memadai dan belum mencerminkan keadilan, inkonsistensi (diskriminasi - yang cenderung tebang pilih) dalam penegakan hukum, adanya intervensi

politik dan kekuasaan terhadap hukum, lemahnya perlindungan hukum terhadap kaum lemah, rendahnya kontrol secara komprehensif terhadap penegak hukum, dan belum meratanya tingkat profesionalan para penegak hukum.

Akhirnya bila ditarik lebih ke belakang lagi, rapuhnya penegakan hukum adalah: (1) Merupakan imbas dari proses pembentukan hukum atau perundang-undangan yang dimaknai sebagai ajang "permainan kekuatan" yang cenderung mengacu pada kepentingan kekuasaan daripada kepentingan masyarakat banyak; (2) Merupakan akibat dari penerapan hukum yang lebih menonjolkan nuansa politik daripada mengungkap kebenaran dan mewujudkan keadilan; dan (3) Merupakan akibat dari penegak hukum yang lemah integritas.

## L. PENUTUP

Berdasarkan fakta-fakta sebagaimana diuraikan di depan, dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, sekalipun UUD 1945 telah menegaskan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial, tetapi dalam prakteknya belum sepenuhnya dipahami oleh segenap elite politik nasional baik di tataran eksekutif maupun legislatif.

*Kedua*, sekalipun bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, tetapi dalam prakteknya sistem pemerintahan (terutama) pemilihan kepala daerah di Indonesia, berlaku empat sistem dengan undang-undang yang berbeda-beda, yaitu: UU No. 32 Tahun 2004, UU No. 34 Tahun 1999, UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 11 Tahun

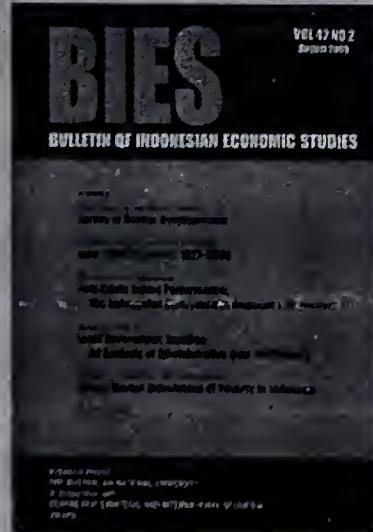
2006. Dengan kata lain, dapat disebut bahwa Indonesia merupakan satu kesatuan tetapi memiliki multi sistem pemerintahan daerah. Kondisi tersebut bila tidak dikelola secara bijak berpotensi menimbulkan kerancuan pemahaman, dan pelaksanaannya berpeluang menyimpang dari prinsip-prinsip dasar yang telah diatur dalam UUD 1945.

*Ketiga*, berkaitan dengan masalah pilkada, pengaturan di Aceh yang membolehkan calon independen dan parpol lokal mengajukan pasangan calon kepala daerah, kiranya hal itu baik untuk diterapkan di seluruh wilayah Indonesia dengan konsekuensi UU No. 32 Tahun 2004 harus diamandemen.

Dan *keempat*, guna memberikan waktu yang cukup bagi peningkatan kualitas

penyelenggaraan Pemilu 2009 mendatang, revisi paket UU Politik harus dapat diselesaikan secepatnya. Kecuali itu, paket UU politik itu pun harus lebih mendemokratiskan pelaksanaan Pemilu 2009.

*Kelima*, meskipun Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, tetapi dalam prakteknya justru tampak bahwa penegakan hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan dari luar aspek hukum, baik kekuatan politik maupun kekuatan materi. Bahkan kecenderungan yang muncul adalah, penegakan hukum berada di bawah tekanan politik. Hal demikian berakibat rasa keadilan masyarakat menjadi jauh dari harapan.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 120.000,00 per year, Rp 45.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

# TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

## Perkembangan Ekonomi Makro\*

Ira Titiheruw

### KONDISI MAKRO EKONOMI STABIL

**S**AMPAI dengan akhir tahun 2006, beberapa indikator ekonomi menunjukkan kondisi makro ekonomi Indonesia yang stabil. Sementara, pertumbuhan melaju cepat di kuartal ketiga tahun 2006 — meningkat 5,52% (y-o-y), dibandingkan dengan kuartal kedua yang mencapai 5,22%, — tingkat inflasi diperkirakan terkendali dan di bawah target 8%. Pada kenyataanya, inflasi berada pada level 6,59% (y-o-y) pada akhir tahun.

#### Sisi Sektoral

Secara sektoral, transportasi dan komunikasi serta konstruksi menunjukkan pertumbuhan yang mengesankan sepanjang

tahun 2006, yaitu masing-masing tercatat 13,5% dan 8,4% (y-o-y) pada akhir kuartal ketiga. Pada saat yang sama, pertumbuhan sektor pertanian dan pertambangan melemah. Selama 9 bulan pertama tahun 2006, kedua sektor ini sebagai sektor padat tenaga kerja, tumbuh hanya 2,27% untuk pertanian dan 1% untuk pertambangan (y-o-y). Banyak analis memperkirakan pengangguran masih menjadi masalah sampai dengan beberapa tahun ke depan, karena rendahnya pertumbuhan pada sektor padat tenaga kerja ini.

#### Sisi Pengeluaran: Ekspor dan Konsumsi Rumah Tangga Meningkat

Di sisi pengeluaran, permintaan yang besar untuk komoditas Indonesia di luar

**Tabel 1. Pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) Riil, 2005-2006, Year-on-Year**

	2005		2006	
	Q4	Q1	Q2	Q3
Konsumsi Swasta	4,2	3,2	3,0	3,0
Konsumsi Pemerintah	30,0	14,2	31,6	1,8
Pembentukan Modal Tetap	1,8	2,9	-1,0	-0,3
Ekspor Barang & Jasa	7,4	10,8	11,3	12,1
Import barang & jasa	3,7	5,0	8,3	9,7
PDB	4,9	4,6	5,2	5,5

Sumber: BPS

\* Artikel ini aslinya ditulis dalam bahasa Inggris dan diterjemahkan oleh Widdi Mugijayani.

negeri dan kenaikan konsumsi rumah tangga yang mendukung pertumbuhan pendapatan.

Ekspor barang-barang dan jasa meningkat 12,1% (y-o-y) selama sembilan bulan pertama tahun 2006. Kenaikan ini terjadi karena tingginya harga komoditas di pasar internasional. Struktur ekspor menggambarkan ketidakseimbangan dimana nilai ekspor komoditas pertanian meningkat 12% dan pertambangan 46%, terutama karena harga minyak internasional meningkat, sementara ekspor barang-barang industri melambat. Sampai dengan bulan September 2006, ekspor komoditas Indonesia seperti batu bara menguat. Sementara karet dan barang-barang sejenisnya serta minyak kelapa sawit mentah meningkat secara berturut-turut sebesar 44%, 71% dan 17%.

Kenaikan ini perlu menjadi perhatian, karena selain ketergantungan pada komoditas primer harganya berfluktuasi, juga membuat neraca transaksi berjalan rentan. Terus menurunnya harga minyak<sup>1</sup> selama kuartal terakhir 2006 berdampak pada pertumbuhan ekspor, yang hanya meningkat sebesar 2,37% (m-o-m) pada akhir November 2006. Di sisi lain, nilai impor meningkat 30,3% (m-o-m) pada bulan yang sama. Surplus perdagangan turun menjadi US\$3,06 miliar, dibandingkan bulan Oktober yang mencapai US\$4,22 miliar. Telaah lebih jauh menunjukkan kenaikan yang signifikan terjadi pada impor barang-barang modal 10,36% (y-o-y), sebagai tanda adanya perbaikan pada investasi. Impor bahan baku meningkat 5,53%, yang mengindikasikan adanya kenaikan aktivitas perekonomian.

**Tabel 2. Performa Perdagangan Indonesia, Jan-Nov 2006**

	Dalam miliar US\$	Sept	Okt	Nov	2005	2006
	2006	2006	2006	Jan-Nov	Jan-Nov	
Ekspor	8,78	8,72	8,92	77,54	91,19	
Minyak dan Gas	1,59	1,59	1,75	17,41	19,3	
Non Minyak dan Gas	7,19	7,13	7,17	60,13	71,89	
Impor	5,66	4,49	5,86	52,81	56,06	
Minyak dan Gas	1,92	1,67	1,43	16,12	17,59	
Non Minyak dan Gas	3,74	2,82	4,43	36,7	38,47	
Neraca Perdagangan	3,12	4,23	3,06	24,73	35,13	

Sumber : BPS

<sup>1</sup> Sebagian besar terjadi karena tidak diperkirakannya cadangan minyak US yang tinggi dan musim hujan yang singkat.

Kenaikan ekspor yang terus-menerus sejak awal tahun 2006 meningkatkan surplus perdagangan bagi Indonesia dan neraca transaksi berjalan. Posisi neraca modal<sup>2</sup> yang membaik dan penguatan mata uang rupiah, memungkinkan Bank Sentral untuk menambah cadangan devisanya. Cadangan devisa terus meningkat sejak akhir tahun 2005. Sementara itu, penurunan yang tajam pada bulan Juni disebabkan oleh pembayaran hutang sebesar US\$3,8 miliar. Meski demikian, cadangan telah meningkat lagi. Bank Indonesia memutuskan untuk membayar semua sisa hutang SDR 2,1 juta (US\$ 3,2 miliar) kepada IMF empat tahun lebih awal. Meski jumlah pembayaran besar, namun posisi nilai tukar Indonesia tetap kuat. Pada akhir tahun 2006, jumlah cadangan sebesar US\$42,4 miliar (sama dengan jumlah empat bulan impor ditambah dengan pembayaran hutang luar negeri jangka pendek).

Selain ekspor, perekonomian domestik didukung juga oleh pertumbuhan pengeluaran konsumsi swasta yang moderat. Pengeluaran tersebut tumbuh sebesar 3% (y-o-y) sampai dengan akhir kuartal ketiga tahun 2006 – antara lain disebabkan oleh keputusan pemerintah untuk meningkatkan gaji pegawai negeri dan pembayaran gaji ketiga belas pada bulan Juli. Diperkirakan bahwa akan terjadi peningkatan lebih jauh karena tingkat suku bunga yang rendah akan mendorong pengeluaran sektor swasta.

<sup>2</sup> Turunnya arus keluar bersih pada neraca modal dan finansial menjadi US\$ 374 juta pada semester pertama 2006 (dibandingkan dengan US\$ 2,3 miliar pada periode yang sama tahun lalu).

## PENGELUARAN PEMERINTAH STAGNAN DAN INVESTASI TER-KOREKSI

Secara tidak disangka-sangka pengeluaran pemerintah yang biasanya membumbung tinggi, pada semester kedua tumbuh hanya sekitar 1,7% di kuartal ke tiga tahun 2006. Ini adalah akibat dari pengeluaran yang jauh lebih tinggi dari perkiraan pada kuartal kedua. Pada kuartal kedua tahun 2006, pengeluaran pemerintah membumbung tinggi sebesar 31,6% (y-o-y). Sementara sekitar US\$6 miliar untuk meredam dampak dari kenaikan harga minyak tahun sebelumnya dan pengeluaran tambahan untuk sektor pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur daerah – termasuk bantuan langsung tunai sebesar US\$30/rumah tangga/kuartal untuk lebih dari 19 juta rumah tangga.

Pengeluaran pemerintah pusat agak berkurang oleh ketidakmampuan pemerintah daerah untuk membuat program dan memanfaatkan dana yang diterima. Pemerintah berencana untuk meningkatkan pengeluaran pada kuartal keempat 2006 yang akan meningkatkan pertumbuhan pada akhir tahun. Meskipun demikian, Menteri Keuangan memperkirakan akan terjadi sedikit penurunan defisit anggaran tahun 2006 dari yang direncanakan 1,3% menjadi 1% dari PDB (pada tahun 2005, defisit anggaran sebesar 0,5% dari PDB).

Pembentukan modal tetap menurun pada periode yang sama tahun lalu (-0,3% y-o-y). Tren penurunan ini terjadi sejak kuartal sebelumnya. Pada bulan November

2006, Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal mengumumkan, investasi asing langsung yang direalisasikan menurun 48% sepanjang Januari-Okttober 2006. Pada saat yang sama, investasi domestik yang terealisasi juga turun 19%. Tampaknya investor domestik dan asing tidak begitu yakin dengan kebijakan pemerintah untuk dapat memperbaiki iklim investasi. Meski demikian, para analis memperkirakan investasi dapat naik di kuartal akhir tahun 2006 dengan stimulus dari kenaikan konsumsi swasta domestik dan penurunan tingkat suku bunga yang konsisten selama tahun 2006. Data yang dikumpulkan Bank Indonesia menunjukkan investasi asing yang disetujui mencapai 20% selama periode Januari-Agustus 2006. Investasi domestik yang disetujui mencapai tiga kali lipat selama periode yang sama.

Banyak peraturan penting yang berhubungan dengan perbaikan iklim investasi masih tertahan. Revisi undang-undang tenaga kerja No. 13/2003 menuai reaksi negatif dari kelompok pekerja dan kelompok-kelompok lainnya. Sekarang ini, pemerintah membahas perubahan-perubahan atas revisi tersebut, yang akan membuat ketetapan-ketetapan tentang pemutusan kerja dan *outsourcing* yang lebih fleksibel. Sementara itu, mengenai peraturan perpajakan, Menteri Koordinator Perekonomian, Boediono berharap DPR dapat meloloskan tiga rencana undang-undang perpajakan yang bisa diberlakukan pada tahun 2007, sedangkan undang-undang penanaman modal sudah menjadi agenda legislatif pada tahun 2006. Menteri Perdagangan, Mari Pangestu menyatakan bahwa pemerintah sudah

membuat kemajuan besar dalam penyusunan petunjuk pelaksanaan (Juklak), termasuk penyusunan daftar negatif yang jelas dan ringkas dan reformasi sistem lisensi agar sasaran pemerintah untuk mengurangi waktu proses pengurusan ijin usaha dari 150 menjadi 30 hari. Ia juga optimis bahwa DPR akan meloloskan rancangan undang-undang tersebut dalam waktu dekat.

## PERKEMBANGAN PASAR UANG

Bank Indonesia mulai menentukan tingkat bunga pada bulan Mei 2006. Secara keseluruhan tingkat bunga selama tahun 2006 turun sebesar 300 *basis points*(bps) dan pada akhir tahun tingkat suku bunga dibawah 10% (9,75%). Ada ruang yang cukup besar untuk suku bunga di tahun 2006 karena tingkat inflasi cenderung melambat. Pada semester pertama tahun 2006, dampak kenaikan harga BBM sebesar 16,2% (y-o-y) dalam negeri pada tahun 2005 masih terasa. Akan tetapi, di akhir 2006, inflasi tercatat sebesar 6,59% (y-o-y). Inflasi inti sebesar 6,03%—menunjukkan faktor musiman dan penetapan harga tidak berpengaruh pada tingkat harga pada umumnya.

Hasil pertemuan Dewan Gubernur Bank Indonesia di awal Januari 2007 telah mengubah arah ke ekspansi moneter secara berhati-hati. Kehati-hatian ini diperlukan karena telah terjadi peningkatan suku bunga dunia sejak tahun lalu, disaat BI menurunkan tingkat suku bunga perbankan lima kali berturut-turut (masing-masing 50 *basis points* sejak Agustus 2006). Oleh karena itu gejolak nilai tukar masih mungkin karena hanya ada celah yang semakin kecil antara BI *rate*

dengan Fed US *rate* yang dapat menekan rupiah. Sejauh ini, rupiah masih tetap kuat, meskipun ada krisis kepercayaan di Thailand. Kalau ada tanda-tanda tekanan inflasi pada Desember 2006, Bank Indonesia tidak terlalu agresif dengan menurunkan suku bunga dan setelah pertemuan dewan gubernur di awal 2007, hanya menurunkan tingkat bunga 25 *basis points* (menyentuh angka 9,5%). Data BPS menunjukkan inflasi bulan Desember 2006 sebesar 1,21% (m-o-m) yang disebabkan oleh musim kemarau panjang sehingga masa panen tertunda ke kuartal pertama 2007. Hal ini karena keterlambatan reaksi pemerintah terhadap kenaikan harga (terutama kelangkaan beras) sehingga mempengaruhi hampir 50% dari kenaikan inflasi bulan Desember.

Kecenderungan turunnya tingkat suku bunga sepanjang tahun mendapat respon positif di Bursa Efek Jakarta. Indeks Harga Saham Gabungan meningkat, ditutup pada

level 1805 pada akhir tahun 2006. Di bulan Oktober 2006, delapan perusahaan baru telah mendaftarkan sahamnya di Bursa Efek Jakarta. Dan diikuti oleh lima perusahaan lainnya, sampai bulan Desember 2006 dana yang dikumpulkan oleh perusahaan-perusahaan tersebut mencapai Rp3,77 triliun pada akhir tahun. Di pasar obligasi, Menteri Keuangan berhasil meningkatkan dana sebesar Rp35,8 triliun sehingga memenuhi target yang ditetapkan pada revisi anggaran 2006, setelah penawaran obligasi pemerintah kedua di tahun 2006 yang mencapai Rp 1 triliun. Obligasi tersebut akan jatuh tempo 2 tahun dengan bunga 9,75%.

Walaupun iklim perdagangan saham kondusif, terjadi penurunan yang tajam, dalam satu hari penurunan indeks mencapai 2,85% di bulan Desember 2006, dipengaruhi jatuhnya kondisi perdagangan saham di Thailand. Pemerintah Thailand memutuskan membatasi pergerakan nilai tukarnya

**Tabel 3. Statistik Moneter dan Fiskal**

	2006				
	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec
Inflasi IHK (y-o-y)	14,9	14,55	6,29	5,27	6,59
Inflasi IHK (m-o-m)	0,33	0,38	0,86	0,34	1,21
Nilai Tukar Rp/USD <sup>1</sup>	9.100	9.235	9.107	9.140	9.163
Tingkat bunga SBI 30 hari <sup>1</sup>	11,75	11,25	10,75	10,25	9,75
Cadangan Devisa <sup>2</sup>	42,00	42,30	39,90	41,58	42,59
IHSG	1.431	1.534	1.583	1.719	1.805

Sumber: BPS

<sup>1</sup> akhir periode

<sup>2</sup> dalam US\$ miliar

agar Bath terapresiasi kembali. Setelah ada jaminan dari Menteri Keuangan dan Bank Sentral bahwa Indonesia tidak akan mengikuti langkah Thailand, kepercayaan investor pulih kembali.

## PROSPEK TAHUN 2007

Diperkirakan bahwa situasi ekonomi di tahun 2007 akan lebih baik. Banyak analis percaya bahwa pertumbuhan ekonomi tahun 2007 akan mencapai 6% sebagai hasil dari meningkatnya investasi dan meningkatnya pengeluaran pemerintah. Meski investasi swasta diperkirakan akan naik, akan tetapi hal ini akan sangat tergantung pada pelaksanaan reformasi kebijakan yang telah diumumkan, mencakup amandemen perundang-undangan yang sedang dibahas di DPR. Pemerintah berencana meningkatkan pengeluarannya, terutama di sektor kesehatan sebesar 11% dan pendidikan 19%. Masalah dalam pengeluaran pemerintah terletak pada ketidakmampuan pemerintah daerah mengalokasikan sumber daya dari pemerintah pusat secara efektif. Seperti yang disebutkan oleh Menteri Keuangan, banyak provinsi kaya yang menyimpan dananya di sertifikat Bank Indonesia dan tidak dialokasikan untuk meningkatkan pengeluaran pembangunan.

Tingginya impor barang-barang modal diperkirakan akan mendorong pertumbuhan investasi dan aktivitas perekonomian. Meskipun demikian, ada kemungkinan, harga barang-barang melemah dan struktur ekspor Indonesia saat ini yang lebih cenderung ke komoditas primer, neraca transaksi berjalan bisa menciptakan kekacauan.

## KESEPAKATAN KERJA SAMA EKONOMI INDONESIA DAN JEPANG

Pada tanggal 28 November 2006, Perdana Menteri Jepang Shinzo Abe dan Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono mengumumkan kesepakatan antara kedua negara mengenai "elemen-elemen utama" Jepang – Indonesia "Economic Partnership Agreement" (EPA)—IJEPA. Melalui IJEPA, kedua negara akan membangun hubungan ekonomi yang lebih erat melalui kerja sama dalam peningkatan kapasitas, perdagangan, investasi dan liberalisasi jasa, dan kerja sama dalam bidang energi. Perjanjian kesepakatan IJEPA memberi kesempatan produk Indonesia untuk dapat bersaing dengan Thailand, Filipina, Malaysia dan Mexico yang telah membuat kesepakatan yang sama dengan Jepang.

Di bidang perdagangan, Indonesia dan Jepang sepakat untuk penghapusan atau pengurangan tarif yang mencakup lebih dari 90% nilai perdagangan antar kedua negara sekarang ini. Sektor-sektor yang akan dihapus atau dikurangi tarifnya antara lain: pertanian, kehutanan, perikanan dan industri (mobil dan suku cadang, produk besi dan baja, produk listrik/elektronik). Kedua pemerintah juga akan meningkatkan daya saing industri manufaktur di Indonesia dengan memprakarsai Pusat Perkembangan Industri Manufaktur yang tujuannya memperkuat kemitraan ekonomi antara kedua negara.

Kedua negara juga sepakat meningkatkan di sektor jasa tertentu seperti profesional, komunikasi, konstruksi, distribusi,

finansial, kesehatan dan sosial terkait, pariwisata dan jasa transportasi. EPA juga akan memfasilitasi investasi antara dua negara dan berjanji untuk memberlakukan *nasional treatment*, larangan dari persyaratan performa, mekanisme penyelesaian perselisihan antara pemerintah dengan investor, dan ditingkatkannya perlindungan investasi. Indonesia dan Jepang juga setuju untuk mempromosikan dan memfasilitasi investasi di sektor energi dan sumber daya mineral di bawah EPA dengan memperkuat dialog kebijakan dan kerjasama lainnya. Jepang berjanji untuk meningkatkan tenaga asisten teknis untuk Indonesia di bidang batu bara cair (*coal-to-liquid*) dan teknologi hemat energi. Indonesia merupakan pemasok gas alam terbesar ke Jepang, dan merupakan pengekspor batu bara ketiga terbesar dan keenam untuk ekspor minyak mentah ke Jepang.

Sektor lainnya yang tercantum dalam IJEPNA adalah kerja sama dalam administrasi

kepabeanan dan cukai melalui pertukaran informasi, penyederhanaan prosedur kepabeanan, dan memperbaiki tata laksana. Kedua negara itu juga sepakat untuk bekerja sama dalam hal perbaikan perlindungan hak cipta intelektual, meningkatkan transparansi dalam pembelian pemerintah, memperkuat kebijakan persaingan untuk memperbaiki iklim berusaha.

IJEPA diperkirakan akan memberikan keuntungan untuk kedua negara. Meskipun demikian, EPA juga memperhatikan perbedaan tingkat pembangunan ekonomi antara kedua negara seperti yang tercantum dalam kesepakatan dasar antara lain:

- Jalur cepat (*fast tract*) dijanjikan Jepang mencapai 91% dari nilai ekspor Indonesia ke Jepang, sementara komitmen Indonesia hanya mencakup 35% dari nilai ekspor Jepang ke Indonesia.
- Jepang akan memberikan bantuan teknis melalui kerangka peningkatan kapasitas untuk Indonesia.

# Otonomi Khusus dan Pembangunan Aras Lokal Papua

Lambang Trijono

*Undang-undang Otonomi Khusus memberi mandat yang tegas pada pemerintah dan masyarakat sipil Papua untuk memberikan perhatian dan penanganan khusus penduduk asli Papua. Dalam hal ini Otsus memberi peluang sangat besar bagi hidupnya kembali lembaga-lembaga lokal yang bisa efektif untuk mendorong pembangunan Papua dari dalam. Akan tetapi pelaksanaan Otsus selama ini belum dapat mengakomodasi mereka Padahal organisasi masyarakat sipil, seperti lembaga keagamaan, komunitas adat, LSM, dan kelompok perempuan selama ini telah aktif terlibat dalam berbagai pelayanan publik, terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan sosial-ekonomi sampai ke pelosok pedalaman Papua. Mereka belum dimanfaatkan sebagai mitra pembangunan oleh pemerintah daerah. Mekanisme kelembagaan masih bersifat sangat korporatis sehingga menimbulkan dominasi kelompok kuat atas pengambilan kebijakan dan seringkali meminggirkan kelompok-kelompok sipil yang beragam di Papua.*

## PENDAHULUAN

PAPUA memiliki sejarah perjalanan tersendiri dibanding sekian banyak provinsi di Indonesia. Sejak resmi masuk menjadi bagian dari Republik Indonesia, pada tahun 1969, berbagai intervensi pembangunan telah dilakukan di provinsi paling ujung timur Indonesia ini. Namun, hingga kini Papua tetap menjadi daerah paling miskin dan terbelakang di Indonesia. Papua sendiri sebenarnya merupakan daerah kaya sumber daya alam, didiami penduduk yang tidak terlalu banyak, sekitar 2.233.530 jiwa (sensus penduduk tahun 2000), menempati daerah yang luasnya hampir empat kali lipat pulau Jawa. Dengan kekayaan alam seperti itu, mestinya penduduk daerah ini bisa hidup sejahtera. Namun realitasnya tidaklah demikian. Mayoritas penduduk di propinsi ini hidup

dalam kemiskinan, atau orang Papua lebih suka menyebut ‘tidak beruntung’, dengan kualitas hidup yang rendah di berbagai sektor kehidupan; kesehatan, pendidikan dan ekonomi. Dengan keadaan ironis seperti itu, patut diduga pasti ada sesuatu yang salah dalam pembangunan Papua.

Sebagaimana akan dipaparkan dalam tulisan ini, memang kita menemukan ada sesuatu yang salah dalam pembangunan Papua. Berbagai kebijakan pembangunan untuk Papua yang dilakukan pemerintah selama ini tampak belum menyentuh kebutuhan dasar dan hak asasi rakyat Papua. Model pembangunan Papua lebih berorientasi pada ekspor, untuk memperbesar kue ekonomi nasional dan hanya sedikit saja ditujukan untuk kesejahteraan

rakyat Papua. Sejak awal Orde Baru, berbagai investasi asing dan perusahaan korporasi internasional, seperti PT. Freeport dan sejenisnya, diundang masuk ke Papua. Dari operasi perusahaan ini, pemerintah mendapat pajak dan royalti yang mestinya bisa digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua. Namun, ternyata selain jumlahnya yang sampai ke komunitas tidak banyak, juga pendekatan yang digunakan tidak sesuai dengan kondisi lokal Papua.

Memasuki masa reformasi tahun 1998, perubahan mulai terjadi di Papua. Reformasi telah membawa demokratisasi dan desentralisasi politik di daerah. Transfer otoritas politik dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah diharapkan membawa perbaikan hidup rakyat di daerah. Khusus untuk Papua, selain otonomi daerah seperti juga diberikan di daerah lain, juga mendapat status Otonomi Khusus (Otsus). Berdasarkan UU Otsus No. 21/2001, penduduk asli Papua mendapat perhatian khusus. Otsus mengamanatkan pembangunan di Papua harus diarahkan untuk memperbaiki kehidupan dan memberdayakan komunitas penduduk asli Papua. Kebijakan Otsus ini bukan hanya populis, tetapi juga afirmatif, pro terhadap penduduk asli Papua.

Dilihat dari sejarah lahirnya, Otsus merupakan hasil perjuangan rakyat sipil Papua. Berbagai komponen sipil, seperti kalangan LSM, akademisi, tokoh masyarakat, khususnya dari kalangan adat dan agama, pada tahun 2000-2001 menggulirkan rancangan UU Otsus untuk Papua. Pada awal mulanya rancangan tersebut dimaksudkan sebagai bahan diskusi dan

perguliran wacana untuk menengahi pertentangan antar kelompok garis keras, pro kemerdekaan dan pro integrasi, yang berkembang saat itu di Papua<sup>1</sup>. Bagi pemerintah pusat, di bawah pemerintahan transisi Presiden B.J. Habibie, pemberian Otsus itu merupakan alternatif terbaik menghadapi berbagai tekanan tuntutan rakyat Papua untuk merdeka, setelah Timor Timur lepas dari Indonesia tahun 1999. Menghadapi tekanan itu, berbagai konsekuensi gejolak konflik yang menyertainya, Otsus merupakan pilihan jalan tengah terbaik untuk menjembatani antara mereka yang memilih merdeka atau tetap berintegrasi.

Dalam spektrum sejarah pembangunan Papua, Otsus bisa disebut sebagai hasil perjuangan rakyat Papua yang luar biasa. Sebagaimana tercantum dalam UU No. 21/2001, Otsus bukan hanya menyangkut desentralisasi politik semata-mata, yaitu sebatas transfer administrasi pemerintahan dan keuangan seperti otonomi daerah pada uniumnya, melainkan lebih dari itu, memberikan mandat dan otoritas khusus kepada pemerintah untuk mengakui hak sekaligus memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua. Oleh karena itu, dibentuklah MRP (*Majelis Rakyat Papua*) yang beranggotakan perwakilan masyarakat Papua; tokoh-tokoh adat, agama, LSM, akademisi, perempuan, dan unsur sipil lainnya, untuk mewakili

<sup>1</sup> Lihat Rodd McGibbon, "Between Right and Repression: The Politics of Special Autonomy in Papua". In Edward Aspinall and Greg Fealy, *Local Power and Politics in Indonesia, Decentralisation and Democratisation*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, 2003.

aspirasi penduduk asli Papua. Untuk menjaga netralitas MRP, kalangan TNI, polisi, dan partai politik tidak diperkenankan menjadi anggota. MRP memiliki posisi strategis dalam Otsus dengan kewenangan yang sangat luas, seperti *me-review* dan memiliki hak veto dalam pencalonan gubernur dan mengeluarkan segala peraturan berkaitan dengan pelaksanaan Otsus Papua.

Namun, dalam pelaksanaannya kemudian, UU Otsus menemui banyak kendala. Salah satunya masih kuatnya sikap curiga dan kebijakan ambigu pemerintah pusat, karena dihantui ketakutan UU Otsus akan dijadikan tameng oleh gerakan Papua merdeka (OPM). Pemerintah pusat yang masih konservatif, di bawah presiden Megawati, kemudian mengeluarkan keputusan presiden (Keppres) No.1/2003 dengan membagi Papua menjadi dua: propinsi Papua dan Irjabar (Irian Jaya Barat). Keputusan itu bukan hanya kontroversial di Papua, tetapi juga menyulitkan MRP, sekaligus kontraproduktif dengan keputusan sebelumnya. Keputusan kontroversial ini membuat Otsus menghadapi banyak kendala. Bagaimana Otsus dilakukan di dua propinsi dan bagaimana keanggotaan MRP mampu menjangkau keduanya, menjadi kendala utama. Di bawah pemerintahan baru Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), MRP kelihatan sangat hati-hati menghadapi persoalan ini. Revisi UU Otsus kini sedang diajukan ke pemerintah pusat agar bisa dijalankan untuk mencakup keduanya.

Tulisan ini merupakan hasil kajian pelaksanaan Otsus Papua dari sudut

pandang dan perspektif lokal, berdasarkan aspirasi dan kebutuhan lokal dalam kaitannya dengan pelaksanaan Otsus Papua. Riset dilakukan pada bulan Juli-Agustus, 2006, dengan mewawancara dan berdiskusi dengan berbagai pihak; kalangan pemerintah daerah, tokoh agama, tokoh adat Papua, kalangan sipil LSM, berkaitan dengan pelaksanaan Otsus Papua. Melihat pelaksanaan Otsus dari sudut pandang lokal akan memberikan masukan sangat berarti bagi revisi UU Otsus sekaligus pelaksanaan Otsus bagi masa depan seluruh wilayah Papua.

Banyak kritik dilontarkan kalangan masyarakat bahwa pelaksanaan Otsus sejauh ini masih sangat lemah sehubungan dengan kenyataan bahwa komunitas lokal di Papua tidak banyak mengalami perubahan berarti dan belum mendapat manfaat langsung dari pelaksanaan Otsus, meski UU ini sudah berumur hampir lima tahun berlaku di Papua. Bahkan mereka menilai kehidupan rakyat Papua, terutama di daerah pedalaman, semakin merosot tidak terurus dari tahun ke tahun. Tidak adanya arah kebijakan dan pelaksanaan Otsus dan desentralisasi yang jelas dan kurangnya transparansi dalam penggunaan dana Otsus, merupakan dua masalah utama yang menjadi sorotan berbagai pihak. Fokus dari tulisan ini adalah pelaksanaan Otsus dalam konteks pembangunan Papua. Sebagai sebuah alternatif solusi untuk mengatasi berbagai problem pembangunan dan potensi konflik di Papua, sejauh mana Otsus memberi dampak dan manfaat langsung bagi kehidupan rakyat Papua. Dari tinjauan atas pelaksanaan Otsus, akan dapat dilihat

prospek dan tantangan Otsus ke depan dalam upaya memperbaiki kesejahteraan dan taraf hidup rakyat Papua.

## MASALAH UTAMA PEMBANGUNAN PAPUA

Banyak kendala kita hadapi untuk memperbaiki taraf hidup penduduk asli Papua, yang sebagian besar tinggal di daerah pedalaman. Meski berbagai intervensi pembangunan dilakukan di kawasan ini, namun kenyataannya tidak banyak terjadi perubahan baik dalam kualitas maupun kesejahteraan hidup mereka. Selama puluhan tahun majoritas penduduk Papua tetap hidup dalam kemiskinan dan keterbelakangan, jika dibandingkan dengan daerah lain di Indonesia. Bahkan secara umum kualitas pembangunan manusia (*human development*) di Papua, khususnya di daerah pedalaman, mengalami kemerosotan dari tahun ke tahun.

Sebuah penelitian terkini yang dilakukan UNDP bekerjasama dengan akademisi dan LSM lokal, menyebutkan bahwa terdapat kesenjangan yang besar antar daerah dan komunitas di Papua; antara komunitas kota dan pedesaan, daerah maju dan pedalaman, penduduk asli dan pendatang, dalam hal akses pada sumberdaya, pelayanan publik, sarana infrastruktur, dan fasilitas pembangunan lainnya<sup>2</sup>. Keter-

batasan akses terhadap sumberdaya pembangunan, khususnya sarana pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan, membuat mereka jauh tertinggal dibandingkan dengan daerah lain. Potensi konflik di Papua di masa depan akan semakin besar bila kesenjangan tersebut di atas tidak bisa diatasi dengan pembangunan secara merata. Pembukaan akses dan peningkatan kapasitas masyarakat dalam berbagai program pembangunan dapat menjadi solusi untuk mengatasi persoalan tersebut.

Sementara itu, sumberdaya pemerintahan, yang seharusnya diharapkan bisa mengatasi masalah ini, tidak tersedia secara memadai. Pengambilan kebijakan, aparatur birokrasi, tenaga profesional, fasilitas pelayanan publik, seperti piramida terbalik; sangat besar terkonsentrasi di tingkat atas, di provinsi dan kabupaten, dan sangat kecil tersedia di tingkat distrik ke bawah. Keadaan ini semakin diperparah dengan munculnya banyak pemekaran kabupaten di Papua, yang tidak memperhatikan ketersediaan sumberdaya pemerintahan dan pelayanan publik yang memadai. Daerah-daerah kabupaten pemekaran umumnya memiliki distrik-distrik yang sangat kecil sumberdaya dan aset kelembagaan pembangunan. Untuk mengatasi keadaan ini dibutuhkan transformasi dan reformasi mendasar dalam kepemerintahan lokal Papua, seperti membalikkan piramida, yang tentu membutuhkan sumberdaya tidak sedikit dan waktu relatif lama.

Di tengah minimnya sumberdaya pemerintahan ini, potensi di kalangan

<sup>2</sup> Lihat UNDP, *Community Livelihoods and Civil Society Organizations in Papua, Indonesia, A Snapshot by Local Non-Governmental Organizations*, UNDP, Jayapura, 2005.

masyarakat sipil juga belum dimanfaatkan secara baik sebagai mitra pembangunan. Banyak organisasi masyarakat sipil, seperti lembaga keagamaan, Gereja, dan LSM, sejak lama telah aktif terlibat dalam berbagai aktivitas pembangunan dan pelayanan publik, khususnya di bidang kesehatan, pendidikan, dan ekonomi kerakyatan. Gereja dan Yayasan keagamaan, misalnya, memiliki jaringan kerja dan berbagai aktifitas pelayanan sosial di bidang pendidikan dan kesehatan sampai ke pelosok-pelosok daerah pedalaman. Namun sayang, keberadaan mereka hingga kini belum diakui sebagai aset pembangunan potensial yang bisa digunakan untuk mendorong percepatan pembangunan di Papua.

Kombinasi faktor-faktor ini; kesenjangan, potensi konflik, minimnya sumber daya pemerintahan, dan lemahnya peran masyarakat sipil, merupakan kendala serius bagi pembangunan Papua ke depan. Sehubungan dengan itu, perlu ditemukan langkah terobosan untuk mengatasi masalah ini dengan meningkatkan kapasitas pemerintah dan masyarakat sipil dalam berbagai program pembangunan. Hal itu secara khusus terutama dimaksudkan untuk mengatasi kesenjangan antar daerah dan antar komunitas dalam akses terhadap sumberdaya, yang tentu membutuhkan mobilisasi sumberdaya cukup besar untuk mengatasinya. Perspektif pemenuhan kebutuhan dan hak dasar penduduk perlu dijadikan dasar dalam membangun Papua, dengan memanfaatkan potensi, kapasitas dan memberdayakan sistem dan kelembagaan lokal yang ada.

## RUANG LINGKUP DAN TANGGUNG JAWAB OTSUS

Pemberian Otsus Papua merupakan langkah kebijakan strategis untuk mengatasi berbagai kendala pembangunan di Papua; mengurangi kesenjangan, mencegah konflik dan meningkatkan kapasitas lokal untuk pembangunan jangka panjang. Meskipun beberapa politisi di Jakarta masih belum sepenuh hati memberikan status Otsus pada Papua, dan secara pragmatis hanya dijadikan sebagai sarana untuk meredam gejolak politik saja, namun bagi masyarakat luas di Papua kebijakan ini memberi harapan dan membuka peluang perbaikan sangat berarti bagi kesejahteraan dan taraf hidup mereka. Respon positif ini merupakan aset politik yang mestinya bisa meringankan beban pembangunan, mengingat sulitnya pemerintah pusat selama ini mendapatkan legitimasi politik yang cukup dari masyarakat Papua.

Selain sebagai alternatif jalan tengah solusi konflik di Papua, Otsus juga merupakan pilihan kebijakan sangat tepat untuk mengurangi kesenjangan dan keterbelakangan di Papua. Realisasi kebijakan Otsus selain akan mempermudah dan mengurangi beban pemerintah pusat dalam membangun Papua, juga akan memperbesar dukungan dan legitimasi politik dari masyarakat Papua. Potensi aset politik ini perlu dihitung dengan cermat oleh pemerintah pusat di Jakarta, dan bukannya sebaliknya dipandang sebagai ancaman seperti selama ini, yang seringkali justru membuatkan kebijakan yang kontraproduktif terhadap keberlangsungan pembangunan Papua.

Sebagaimana disebutkan di atas, Otsus memiliki mandat khusus untuk memperbaiki taraf hidup dan kesejahteraan penduduk asli Papua. Kebijakan pro dan afirmatif lokal Papua ini akan mengikis ketidakpercayaan rakyat Papua terhadap pemerintah pusat selama ini, akan meningkatkan hubungan baik dan mempererat kesatuan dengan masyarakat sipil di daerah lain di Indonesia, sekaligus akan meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup rakyat Papua. Theo van den Broek, pekerja sosial sekaligus tokoh perdamaian Papua, optimis bahwa lahirnya Otsus yang perumusannya melibatkan berbagai unsur masyarakat sipil akan memberi 'harapan cerah dan perspektif yang segar' bagi pembangunan dan kesejahteraan hidup rakyat Papua, yang selama ini terpinggirkan dalam proses pembangunan nasional<sup>3</sup>.

Otsus secara eksplisit mengakui adanya kebutuhan dan hak dasar khusus penduduk asli Papua berbasis pada cara hidup dan budaya mereka. Beberapa isu penting berkaitan dengan kebutuhan dasar dan hak asasi penduduk asli Papua terakomodasi dalam UU Otsus. Diantaranya berkaitan dengan soal: (1) penghormatan dan pengakuan ekspresi budaya lokal, termasuk menaikkan bendera Papua dan menyanyikan lagu daerah Papua; (2) perwakilan pemimpin adat dan agama dalam admi-

nistrasi dan birokrasi pemerintahan; (3) pembagian pendapatan hasil bumi yang adil untuk Papua; (4) membuka dialog politik berkaitan dengan soal politik masa lalu Papua; (5) memperhatikan permintaan atas keadilan dan penyelesaian kasus pelanggaran HAM di masa lalu, termasuk rekonsiliasi.

Sementara dalam kaitannya dengan masalah keadilan, penanganan pelanggaran HAM dan rekonsiliasi pelaksanaan Otsus akan menemui banyak kendala, karena masih adanya kontestasi berbagai kekuatan di tingkat pusat dan daerah, dalam kaitannya dengan soal perbaikan kehidupan demokrasi dan perikehidupan sosial-ekonomi hal itu lebih memungkinkan untuk dilaksanakan dengan risiko penolakan yang kecil, namun membawa manfaat besar bagi perbaikan kesejahteraan dan taraf hidup serta dukungan legitimasi politik masyarakat terhadap pemerintah Indonesia.

UU Otsus menegaskan bahwa pemerintah daerah dan rakyat Papua berhak mendapatkan pendapatan dari sumberdaya alam di tanah Papua dengan ketentuan redistribusi: (1) 70% dari pajak penghasilan bersumber dari minyak selama 25 tahun, yang akan dikurangi menjadi 50% setelah 26 tahun; (2) 70% dari pajak penghasilan bersumber dari gas alam selama 25 tahun, yang akan dikurangi menjadi 50% 26 tahun sesudahnya; (3) pendapatan khusus sebesar 2% dari alokasi dana umum (DUM) selama 20 tahun; (4) tambahan pendapatan untuk pembangunan infrastruktur yang akan diputuskan besarnya oleh pemerintah pusat berdasar usulan proposal dari pemerintah daerah Papua selama 25 tahun. Disebutkan

<sup>3</sup> Lihat Theo van den Broek, "Key Elements of the Law on Special Autonomy for the Province of Papua", Paper presented at the Conference *Autonomy for Papua: Opportunity or Illusions?*, Berlin, Germany, June 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup>, 2003.

pula, penghasilan pendapatan itu seharusnya digunakan untuk memperbaiki perikehidupan penduduk asli Papua, terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan perekonomian rakyat. Ketentuan ini merupakan perubahan radikal dalam pembangunan Papua. Sebagai ilustrasi data tahun 1997, Papua hanya mendapatkan sekitar 12% dari pendapatan nasional yang berasal dari sumberdaya alam Papua<sup>4</sup>.

Dalam konteks pembangunan Papua, bila ketentuan ini terealisasi dampaknya akan besar terhadap perbaikan kehidupan rakyat Papua, yang jumlahnya tidak lebih dari 3 juta itu. Pemerintah daerah sendiri dalam konteks pelaksanaan Otsus telah merumuskan prioritas pembangunan untuk memanfaatkan dana Otsus bagi perbaikan tingkat kesehatan, pendidikan, ketersediaan infrastruktur, dan kehidupan ekonomi berbasis kerakyatan<sup>5</sup>. Namun, prioritas strategis ini belum disertai kebijakan dan mekanisme yang jelas tentang bagaimana seharusnya dilaksanakan, agar penduduk asli Papua secara langsung mendapat manfaat dari sumberdana yang ada. Dari berbagai kajian disebutkan bahwa APBD Papua, pada tahun 2002 misalnya, hanya

merealisasikan dana Otsus sekitar 10 persen saja untuk belanja pembangunan, selebihnya masih belum jelas diwujudkan dalam aktivitas pembangunan yang nyata<sup>6</sup>.

Sementara sebagian kalangan menanti-nanti keluarnya kebijakan dan pelaksanaan Otsus dalam berbagai program pembangunan nyata, sebagian besar masyarakat pesimis dengan berbagai kebijakan Otsus selama ini. Rendahnya tingkat kepercayaan rakyat terhadap kebijakan pemerintah, banyaknya kontradiksi dan ambigu pemerintah pusat dalam menangani masalah Papua, represi pemerintah Orde Baru di masa lalu, menjadi kendala pelaksanaan Otsus di tingkat bawah. Sebagian besar masyarakat Papua hingga kini menanggapi kebijakan Otsus ini secara dingin dan "wait and see". Sementara itu dikalangan pemerintah daerah sendiri pemahaman UU Otsus masih sepotong-sepotong, dan memandang Otsus bukan sebagai kebijakan yang istimewa. Mereka umumnya masih menjalankan program pembangunan dan kerja birokrasi rutin pola lama, belum disertai dengan reformasi pemerintahan lokal untuk menyesuaikan diri dengan Otsus dan desentralisasi Papua<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Lihat Agus Sumule, "Social and Economic Changes in Papua since the Law on Special Autonomy came into effect", Paper presented at the Conference *Autonomy for Papua: Opportunity or Illusions?*, Berlin, Germany, June 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup>, 2003.

<sup>5</sup> Lihat Agustina Iwanggin Tanamal, "Programs to Improve the Quality of Health and Education in Papua under Special Autonomy", Paper presented at the Conference *Autonomy for Papua: Opportunity or Illusions?*, Berlin, Germany, June 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup>, 2003.

<sup>6</sup> Lihat Agus Sumule, *Op.cit*, 2003.

<sup>7</sup> Lihat Simon Patrice Morin, "Popular Participation since the Special Autonomy Law for the Province of Papua came into effect", Paper presented at the Conference *Autonomy for Papua: Opportunity or Illusions?*, Berlin, Germany, June 4<sup>th</sup> and 5<sup>th</sup>, 2003.

## PENGEMBANGAN DISTRIK KE BAWAH

Menghadapi permasalahan pembangunan, kesenjangan dan potensi konflik di Papua, bagaimana seharusnya Otsus dan desentralisasi politik dijalankan untuk mengatasi problem ini merupakan tantangan terbesar pembangunan Papua ke depan. Sebagaimana kita tahu, penduduk asli Papua mayoritas tinggal di pedalaman, di kawasan distrik ke bawah. Karena itu, rumusan dan langkah kebijakan Otsus yang tepat untuk membangun kawasan distrik ke bawah bukan hanya secara drastis akan mengurangi kesenjangan antar komunitas, antara kota dan pedalaman, antara penduduk asli dan migran, tetapi juga akan mendorong kemajuan pembangunan Papua secara keseluruhan.

Berbeda dengan daerah lain di Indonesia, Papua mewarisi keadaan historis peninggalan Belanda yang baru saja lepas dari Indonesia sekitar tahun 1960-an, di mana kawasan distrik, atau setingkat kecamatan untuk daerah lain di Indonesia, merupakan kesatuan komunitas umum berlaku di daerah ini. Daerah Papua belum sepenuhnya terbagi-bagi berdasar satuan adminisitrasи politik dalam satuan kecamatan-kecamatan yang nyaris sempurna, seperti terjadi di Jawa. Meskipun secara formal politik pembagian itu ada, namun belum sepenuhnya efektif berjalan karena minimnya infrastruktur dan sumberdaya yang ada. Selain itu, tidak seperti daerah lain di Indonesia, daerah Papua mewarisi keadaan di mana kesatuan sosial-ekonomi secara sosiologis-antropologis berdasar keluarga, klan, adat, sangat kuat

berakar dan sudah hidup berabad-abad lamanya. Sebagian komunitas-komunitas itu ada yang berhimpit dengan satuan kampung-kampung dan distrik, namun ada pula sebagian yang tumpang tindih (*overlapping*) mencakup beberapa kampung dan distrik. Namun, satuan distrik masih merupakan satuan yang sesuai dan bisa mengakomodasi komunitas lokal yang ada, dibanding satuan kecamatan, seperti daerah lain yang pembentukannya ada yang dipaksakan. Akibatnya, selain tidak berjalan efektif juga bisa memecah belah kesatuan sosiologis dan merusak pandangan kosmologis komunitas Papua.

Rumusan kebijakan dan langkah pembangunan yang tepat untuk kawasan distrik ke bawah, di mana mayoritas penduduk asli Papua tinggal, sangat dibutuhkan untuk perbaikan pembangunan Papua ke depan. Pengembangan kawasan distrik bukan hanya sensitif terhadap realitas lokal Papua, tetapi sekaligus akomodatif terhadap keberadaan lembaga-lembaga sosial-ekonomi yang secara sosiologis riil dan efektif hidup di tanah Papua. Mengakui dan menuhi kebutuhan dan hak komunitas dengan menjadikan kawasan distrik ke bawah sebagai target pembangunan, merupakan langkah kebijakan yang tepat untuk Papua. Khususnya berkaitan dengan pelaksanaan Otsus, yang memiliki mandat utama untuk perbaikan kesejahteraan dan taraf hidup penduduk asli Papua itu, di mana sebagian besar dari mereka tinggal di kawasan distrik ke bawah dan daerah pedalaman. Pendek kata, kekhususan dari Otsus Papua, salah satunya, terletak pada bagaimana pembangunan dan pengembangan kelembagaan distrik dapat dilakukan di propinsi Papua.

Namun, seperti kita lihat sekarang, meski UU Otsus sudah berumur hampir lima tahun, strategi dan langkah kebijakan untuk kawasan distrik ke bawah masih sangat kurang. Dari wawancara dengan berbagai pihak, baik kalangan pemerintah maupun masyarakat sipil, kebanyakan dari mereka sangat peduli dengan pembangunan dan pemberdayaan kawasan distrik ini sebagai salah satu langkah strategis bagi pembangunan Papua ke depan. Pemerintah daerah sendiri, misalnya, melihat pembangunan distrik ke bawah sangat dibutuhkan untuk melaksanakan Otsus dan kebijakan desentralisasi, sebagai bagian untuk melaksanakan mandat UU Otsus yang secara eksplisit menegaskan bahwa pemerintah harus memberikan perhatian khusus kepada penduduk asli Papua, yang sebagian besar tinggal di kawasan distrik ke bawah. Namun, hingga sekarang belum ditemukan langkah kebijakan kongkret untuk membangun kawasan ini.

Salah satu kendala utamanya adalah bahwa dalam realitasnya kelembagaan distrik ke bawah masih sangat lemah untuk dijadikan tumpuan menjalankan kebijakan pembangunan komunitas lokal Papua. Sejak pemerintah Orde Baru, seperti terjadi pula di daerah lain di Indonesia, kawasan distrik atau kecamatan tidak dibangun sebagai badan atau unit pengambil kebijakan untuk daerah di bawahnya, desa-desa dan kampung-kampung yang ada. Tetapi, hanya dijadikan sebagai unit administrasi pelaksana pembangunan dari atas, tingkat kabupaten dan propinsi. Meskipun selama ini, diadopsi dari model perencanaan pembangunan yang digulirkan Bappenas

sejak masa Orde Baru, dikenal ada musyawarah rencana pembangunan (*Musrenbang*) di tingkat kecamatan dan distrik, untuk menentukan prioritas pembangunan di tingkat bawah, namun di Papua mekanisme ini tidak berjalan efektif. Bahkan, meskipun sebagian ada yang berjalan, hal itu seringkali masih diabaikan perannya oleh pemerintah daerah. Banyak ditemukan kasus bahwa prioritas yang dihasilkan *Musrenbang* melalui proses partisipasi dari bawah, di tingkat kabupaten seringkali dihapus atau tidak diakomodasi karena kalah dengan derasnya arus pembangunan daerah yang mengacu pada rencana dan program strategis pembangunan daerah di bawah kontrol kementerian dalam negeri. Di daerah lain di luar Papua, persoalan ini kadang bisa diatasi dengan koordinasi yang baik antara Bappeda dan dinas-dinas pemerintah kabupaten dengan mengacu pada keputusan bersama antara Bappenas dan Mendagri untuk sinkronisasi perencanaan pembangunan di daerah. Namun, di Papua koordinasi dan sinkronisasi ini belum berjalan. Di banyak kabupaten, bupati dan dinas-dinas sangat dominan dalam menentukan program pembangunan daerahnya.

Sama seperti pemerintah lokal, sejumlah agen pembangunan dari kalangan lembaga internasional dan masyarakat sipil juga sangat peduli dan mencoba mencari alternatif terbaik untuk pembangunan dan pemberdayaan kawasan distrik ke bawah di Papua. Pihak Bank Dunia, misalnya, menemui kendala untuk menerapkan Program Pembangunan Kecamatan (PPK) model nasional untuk dilaksanakan di Papua.

Pengalaman pelaksanaan PPK, kerja sama antara Bank Dunia dan pemerintah di Papua, menunjukkan bahwa generalisasi dan simplifikasi pelaksanaan PPK tingkat nasional untuk Papua, dengan tidak diadaptasikan dengan kondisi lokal, menemui banyak kendala, sehubungan dengan banyaknya ragam budaya, kondisi geografis, dan ketersediaan sumberdaya di Papua.

Komunitas lokal Papua dalam realitanya menyimpan banyak masalah sosial-ekonomi yang perlu mendapat perhatian dari para pengambil kebijakan. Dari wawancara dengan berbagai pihak berhasil diidentifikasi permasalahan utama pembangunan tingkat distrik ke bawah dan kebutuhan mendesak untuk merumuskan prioritas pembangunan yang penting sehubungan dengan realitas dan kondisi daerah pedalaman Papua (lihat kolom). Dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan perikehidupan ekonomi, misalnya, meskipun secara umum kondisinya sangat rentan, memburuk sejak lama, dengan keterbatasan sarana infrastruktur dan ketersediaan pelayanan publik, masing-masing sektor memiliki masalah tersendiri.

Di sektor pendidikan, misalnya, daerah pedalaman Papua umumnya menghadapi persoalan minimnya sarana pendidikan, keberadaan guru, dan banyaknya anak putus sekolah, di sekolah dasar maupun sekolah lanjutan tingkat pertama, terutama disebabkan oleh alasan ekonomi dan kondisi geografis. Biaya pendidikan umumnya tidak terjangkau oleh kebanyakan penduduk, demikian juga mahalnya biaya transportasi karena kendala geografis. Di bidang ke-

sehatan, tingkat distrik ke bawah umumnya menghadapi permasalahan meluasnya TBC, rendahnya kesehatan ibu dan anak, dan penyakit AID/HIV. Di banyak distrik dan kampung, pelayanan kesehatan sangat minim tersedia, ditandai oleh tiadanya infrastruktur Puskesmas dan tenaga profesional kesehatan yang memadai.

#### Perspektif lokal tentang pembangunan aras lokal Papua:

- Berdasar prakarsa '*genuine*', perspektif dan kebutuhan dan kapasitas lokal Papua.
- Berbasis sistem dan kelembagaan lokal Papua; memelihara dan memperkuat hubungan 'empat pilar' kelembagaan Papua, yaitu pemerintah, lembaga adat, lembaga agama dan kelompok perempuan.
- Mengakui dan menghormati kepemimpinan lokal, namun menjaga agar tidak terjadi dominasi dengan menempatkan kebutuhan kolektif dan kepentingan publik melalui consensus bersama dalam pengambilan keputusan.
- Pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas, dengan mengedepankan kelestarian lingkungan hidup dan hubungan harmonis manusia dengan alam.
- Menghargai dan mengakui sistem kepemilikan lokal, hak adat dan hak ulayat.
- Memandirikan dan meningkatkan kapasitas lokal dalam pembangunan.

Di sisi lain, di sektor ekonomi, kawasan distrik ke bawah kurang lebih menghadapi persoalan serupa. Ekonomi umumnya berbasis keluarga, klan dan adat, tetapi masih minim kapasitasnya. Ekonomi tradisional berbasis komunitas ini belum diakui oleh agen pembangunan sebagai pelaku ekonomi yang bisa dikembangkan. Menurut hasil penelitian YPMD (*Yayasan Pembangunan Masyarakat Desa*), sebuah lembaga swadaya masyarakat yang cukup lama aktif dalam pemberdayaan komunitas pedalaman, ekonomi tradisional ini memiliki sistem kelola ekonomi berbasis komunitas yang handal. Di banyak tempat, mereka memiliki sistem pendanaan dan tabungan ekonomi, dengan sistem pengelolaan dan *monitoring* berbasis komunitas. Seperti juga dilaporkan oleh hasil kerja program kehutanan multi-pihak (*Multi-Stakeholder Forestry Program*), kerja sama DFID dan LSM nasional dan lokal Papua, ekonomi berbasis komunitas ini juga mampu secara efektif mengelola sumberdaya alam kehutanan untuk mengatasi kemiskinan di daerahnya<sup>8</sup>.

## BELAJAR DARI PENGALAMAN DAN PRAKTEK MASA LALU

Salah satu persoalan mendasar pembangunan di Papua, terutama untuk pengembangan kawasan distrik dan pemberdayaan komunitas pedalaman, berasal dari belum adanya kebijakan yang tepat, pendekatan yang sensitif, adaptif dan afirmatif terhadap kebutuhan dan hak dasar

penduduk lokal Papua. Sebagaimana disinggung di muka, Papua sebenarnya bukan daerah baru menjadi target pembangunan. Berbagai intervensi pembangunan selama ini telah dilakukan, bahkan banyak yang sudah masuk ke daerah pedalaman Papua. Belajar dari pengalaman praktek pembangunan di masa lalu, kita dapat memetik hikmahnya untuk perbaikan ke depan.

Bekerja sama dengan pemerintah dan LSM, berbagai perusahaan korporasi internasional, seperti PT. Freeport, British-Petroleum Indonesia (BP-I) dan sejenisnya, telah melakukan pembangunan komunitas lokal, terutama di sekitar daerah operasi mereka. Namun, pendekatan mereka umumnya bersifat pragmatis jangka pendek untuk meredam konflik akibat dampak negatif yang ditimbulkan terhadap kerusakan lingkungan hidup dan konflik yang muncul di kalangan komunitas setempat. Berbagai program bantuan pendidikan, kesehatan dan perbaikan infrastruktur sosial-ekonomi diberikan sebagai kompensasi, namun kurang mengakomodasi kebutuhan dan hak lokal. Model demikian, tidak bisa digeneralisir untuk diberlakukan di seluruh wilayah Papua.

Di sisi lain, sebagaimana disinggung di muka, bekerja sama dengan pemerintah, Bank Dunia juga melancarkan Program Pengembangan Kecamatan (*Kecamatan Development Program*) yang pernah dilakukan di berbagai daerah di Indonesia untuk diimplementasi di Papua. Mengadopsi model KDP nasional, pemerintah Papua melakukan revisi model KDP untuk mengakomodasi

<sup>8</sup> Lihat DFID, *Strategi Regional Multi-Stakeholder Forestry Programme, Papua*. Jakarta, MFP, 2005.

kondisi lokal, khususnya melibatkan peran lembaga adat dan agama dalam implementasi program. Dua model KDP untuk Papua dihasilkan dari revisi ini, yaitu: PPD (Program Pembangunan Distrik/*district development program*) dan PPD (Program Pemberdayaan Distrik/*district empowerment program*). Yang terakhir, model program pemberdayaan distrik, terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan Otsus di Papua. Revisi ini dilakukan disebabkan beberapa alasan: (1) kendala geografis, sulitnya menggunakan KDP untuk daerah pedalaman Papua; (2) kendala kultur, untuk disesuaikan dengan kultur yang sangat beragam, khususnya mengakomodasi adat dan lembaga keagamaan di Papua; dan karena alasan (3) ketidaktersediaan sumberdaya yang memadai di Papua<sup>9</sup>.

Revisi ini masih sangat minim dilakukan dan belum mengakomodasi kebutuhan dan kondisi lokal Papua. Sebagai contoh, meskipun PPD menggunakan tiga pilar institusi penting di Papua, yaitu: pemerintah lokal, tokoh adat dan tokoh agama, atau di Papua dikenal ‘tiga tungku’ kelembagaan Papua, namun mekanisme pengambilan keputusan (*decision making process*) tidak diatur secara jelas. Hal itu memungkinkan terjadinya dominasi dari kelompok atau pemimpin kuat, dari kalangan pemerintah atau pemimpin adat,

misalnya, dalam pengambilan keputusan untuk mobilisasi sumberdaya demi kepentingan kelompok atau komunitasnya. Pengaturan mekanisme pengambilan keputusan dengan menempatkan kepentingan kolektif atau publik di atas segalanya akan mampu mencegah terjadinya proses dominasi kelompok atau pemimpin kuat (*the big-man*) dan pem Margiran kelompok lemah, seperti kelompok miskin dan kaum perempuan, misalnya, dalam berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan atas penggunaan sumberdaya penting di daerahnya.

Selain itu, KDP dan PPD juga terlihat masih sangat korporatis. Perwakilan berbagai unsur dalam masyarakat tidak dilakukan secara memadai. Dalam hal representasi musyawarah tingkat distrik, misalnya, terdapat peraturan yang menyebutkan bahwa musyawarah tingkat distrik atau musyawarah antar kampung diwakili oleh kepala kampung dan salah satu wakil dari “tiga tungku” (pemerintah, lembaga agama atau lembaga adat) serta unsur masyarakat lainnya. Dalam praktek, dari unsur ‘tiga tungku’, karena alasan pragmatis dan kepentingan mendapatkan keuntungan dari proyek, sering kali diwakili oleh unsur dari pemerintah atau pihak yang dekat dengan kepentingan pejabat pemerintah, dalam hal ini kepala kampung atau kepala distrik. Dari sisi pemerintah, mekanisme ini memungkinkan pejabat pemerintah mendapat kursi dobel (kepala kampung dan unsur ‘tiga tungku’ yang diwakili pemerintah). Korporatisme seperti itu membuat mekanisme KDP dan PPD terlalu bias dan berpusat pada negara (*state-centered*).

---

<sup>9</sup> Lihat “Program Pemberdayaan Distrik”, Petunjuk Teknis Operasional untuk Provinsi Papua, Tim Koordinasi Pemberdayaan Distrik, Propinsi Papua, 2006.

*centered)* dengan sedikit mengakomodasi beragam kepentingan dalam masyarakat sipil.

Model korporasi ini memiliki banyak kelemahan untuk tercapainya pengambilan keputusan demokratis. Korporasi sendiri dapat diartikan sebagai ‘cara mengorganisir hubungan antara negara, masyarakat politik, dan masyarakat sipil sedemikian rupa untuk tujuan tercapainya kesepakatan politik, stabilitas dan kapasitas yang dibutuhkan untuk pengambilan keputusan pembangunan dalam jangka panjang’<sup>10</sup>. Untuk Papua dengan kultur beragam dan majemuk itu, model korporatis ini sangat problematik karena berdampak pada terjadinya kesenjangan distributif dan redistributif sumberdaya, jika koalisi kelompok dominan terjadi, hanya melibatkan kelompok dominan relatif kecil. Sementara, kelompok-kelompok lemah dalam masyarakat, yang jumlahnya mayoritas, tidak terwakili secara memadai dalam proses pengambilan keputusan politik.

Model pembangunan yang ada selama ini juga memiliki kelemahan dalam mendefinisikan pendekatan untuk membangun kawasan distrik dan pedalaman Papua. Berbagai pendapat muncul dari kalangan agen pembangunan, pemerintah, dan masyarakat sipil, sehubungan dengan model dan pendekatan pembangunan, yang seharusnya diterapkan di Papua. Beberapa

agen pembangunan, seperti Bank Dunia dan BP-I misalnya, lebih menekankan pada ‘pembangunan’ komunitas. Sementara agen pembangunan lain, terutama kalangan LSM, lebih memberi perhatian pada ‘pemberdayaan’ komunitas. Sehubungan dengan itu, model partisipasi yang digunakan juga berbeda. Sementara pendekatan yang pertama mendefinisikan partisipasi dalam arti sebatas partisipasi dalam implementasi kebijakan, pendekatan kedua lebih menekankan pada partisipasi di dalam proses pengambilan keputusan.

Belajar dari pengalaman tersebut, pendekatan pembangunan untuk Papua seharusnya berpijak pada komunitas lokal. Mengakui eksistensi sistem dan kelembagaan lokal yang berlaku sehingga sensitif, akomodatif, dan afirmatif terhadap kebutuhan lokal, dan bukannya mengecilkan arti kapasitas lokal, seperti yang terjadi selama ini. Sejauh ini, pendekatan yang ada juga sangat diwarnai oleh pandangan sempit dalam mengelola proyek pembangunan, dan belum memberikan ruang yang terbuka dan demokratis bagi komunitas, khususnya kelembagaan adat dan agama, untuk terlibat aktif berpartisipasi dalam proses pembangunan.

## PEMBANGUNAN ARAS LOKAL

Pembangunan beraras lokal (*locally driven development*) akhir-akhir ini mencuat ke permukaan dalam berbagai diskusi dan pertemuan di berbagai pihak di Papua. Belajar dari praktik pembangunan di masa lalu, banyak kalangan di Papua mengusulkan bahwa pembangunan yang

<sup>10</sup> Lihat, “Towards a Democratic Developmental State”, *IDS Bulletin*, 26/2: 27-36.

bertumpu pada sistem dan kelembagaan lokal Papua, perlu digulirkan. Pembangunan beraras lokal bisa diartikan sebagai pembangunan lokal yang *genuine*, berdasar perspektif, kebutuhan, dan kapasitas lokal sebagai alternatif pembangunan yang ‘top-down’, seperti yang berlangsung selama ini. Pembangunan aras lokal bukan semata-mata soal pelayanan publik terhadap warga negara yang pasif, akan tetapi lebih merupakan keterlibatan aktif dan semakin tumbuhnya pemberdayaan warga masyarakat dalam praksis pembangunan<sup>11</sup>.

Pengalaman masa lalu menunjukkan bahwa generalisasi penerapan model nasional untuk Papua, atau simplifikasi dan merendahkan kapasitas Papua, dengan sedikit perhatian pada dinamika dan konteks lokal, bukan hanya membuat program pembangunan gagal untuk memenuhi kebutuhan dan hak dasar masyarakat lokal, tetapi juga menciptakan ketidakberdayaan masyarakat, bahkan memundurkan pembangunan manusia. Pembangunan beraras lokal, sebaliknya, melakukan pembangunan dari dalam, berdasar pada prakarsa, perspektif dan kebutuhan lokal, untuk memenuhi kebutuhan dan hak dasar rakyat Papua. Pembangunan aras lokal Papua merupakan arah proses pembangunan bersifat sentripetal, dari dalam ke luar;

berdasar pada kapasitas lokal dan kerjanya sistem dan kelembagaan lokal yang ada (lihat kolom).

Sehubungan dengan itu, berbagai pihak mengharapkan pembangunan di Papua dilaksanakan berbasis pada mekanisme dan

### **Penguatan keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam pembangunan Papua:**

- Komponen masyarakat sipil, terutama kelompok keagamaan, yayasan pendidikan dan kesehatan, memiliki aset tetapi tidak memiliki akses pada program pembangunan pemerintah.
- Punya kelembagaan, jaringan mapan di seluruh pelosok pedalaman Papua, aktif terlibat dalam berbagai pelayanan sosial-ekonomi, tetapi belum dijadikan mitra pembangunan.
- Memiliki kemandirian dan komitmen moral yang tinggi dalam kegiatan kemanusiaan, *relief service*, tetapi perlu ditransformasikan menuju kegiatan yang proaktif mendorong program pembangunan.
- Perlu kolaborasi dengan agen pembangunan lain, pemerintah dan lembaga donor internasional, untuk pembangunan kawasan distrik ke bawah dan daerah pedalaman.
- Memiliki posisi strategis dan pengetahuan khusus berkaitan dengan cara hidup penduduk asli Papua, karena itu sangat strategis untuk pelaksanaan Otsus Papua.

<sup>11</sup> Lihat Nocoli Nattrass and Jeremy Seekings, “Democratic Institutions and Development in Post-apartheid South Africa”. Dalam Mark Robinson and Gordon White (eds.), *The Democratic Developmental State, Political and Institutional Design*. London: Oxford University Press, 1998.

sistem kelembagaan lokal yang ada. Dalam konteks Papua, pendekatan yang digunakan hendaknya memelihara dan memperkuat hubungan di antara pelaku pembangunan, dari 'empat pilar' kelembagaan di masyarakat Papua. Mulai dari kalangan pemerintah, pemimpin adat, pemimpin agama, dan kelompok perempuan. Hal ini bukan hanya penting untuk memelihara dan melestarikan program pembangunan yang ada, tetapi juga mengaitkan dan menghubungkan (*inter-linking and channeling*) sumberdaya dari ke empat sistem kelembagaan yang belakuk di Papua guna mengefektifkan pembangunan.

Masih dalam kaitannya dengan akomodasi terhadap kelembagaan lokal, pembangunan aras lokal mengakui dan menghargai kepemimpinan lokal dalam proses pengambilan keputusan. Banyak kasus menunjukkan di Papua pemimpin tradisional 'patrimonial', terutama berbasis adat baik dalam sistem 'Big-man', *Ondoafi*, 'kerajaan', maupun 'campuran', sangat dominan mempengaruhi pengambilan keputusan dalam mobilisasi sumberdaya untuk kepentingan kelompok atau komunitasnya<sup>12</sup>. Sementara program pembangunan harus mengakui dan menghargai keberadaannya, dominasi demikian perlu dicegah agar tidak terjadi perebutan sumberdaya dan konflik kepentingan diantara kelompok yang ada. Sambil menghargai keberadaan dan kedudukan

pemimpin tradisional, mekanisme pengambilan keputusan perlu ditempatkan dalam konteks kepentingan umum dan kolektif untuk mencegah dominasi satu kelompok atas kelompok lainnya, sekaligus mengatasi konflik kepentingan di antara pemimpin-pemimpin dan berbagai komunitas yang ada.

Bagian terpenting lainnya dari pembangunan aras lokal adalah pengelolaan sumberdaya berbasis komunitas. Terdapat banyak kasus praktek pembangunan yang baik untuk dikembangkan di Papua, khususnya di daerah pedalaman, di mana penduduk secara mandiri mampu mengelola ekonomi dan sumberdaya mereka secara sangat efisien. Mereka sangat mandiri (*self-sufficient*) dalam memenuhi kebutuhan hidup keluarga dan komunitasnya dengan memaanfaatkan sumberdaya alam dan lingkungan sekitarnya tanpa tergantung dari pihak luar. Ekonomi mereka umumnya berbasis pada keluarga, klan, dan sistem adat. Dengan sedikit saja memberi rangsangan dan bantuan keterampilan teknis, akses pada pasar, informasi, sistem perbankan, dan teknologi pertanian, tanpa merusak sistem ekonomi mereka, secara cepat akan mendorong perekonomian Papua pedalaman.

Sebagai bagian dari kelola berbasis komunitas adalah penghargaan dan pengakuan terhadap kepemilikan lokal (*local ownership*). Di Papua, sistem pemilikan, khususnya sistem kepemilikan tanah, sebagian besar berbasis pada kepemilikan adat dan ulayat. Sementara kepemilikan dan hak pribadi (*private ownership and rights*)

<sup>12</sup> Lihat Richard Howard (et.al.), "Resistance, Recovery, Re-empowerment: Adat Institution in Contemporary Papua". CSSP-USAID, March, 2002.

umum berlaku di daerah perkotaan, kepemilikan komunitas berbasis adat dan ulayat sangat umum berlaku di daerah pedalaman. Tidak seperti berlangsung selama ini, intervensi pembangunan seharusnya menghargai, mengakui dan melindungi kepemilikan dan hak komunitas ini untuk keberlanjutan pembangunan dalam jangka panjang.

Pembangunan aras lokal Papua akan memandirikan dan meningkatkan kapasitas lokal Papua dalam jangka panjang. Komunitas Papua, khususnya mereka yang tinggal di distrik ke bawah, selain efisien mengelola sumberdaya ekonomi juga pekerja keras dan memiliki potensi menjadi tenaga profesional, khususnya untuk pelayanan publik dan pengelolaan sumberdaya bersama. Banyak pihak menganjurkan, untuk membangun Papua pedalaman, proyek padat karya patut dipertimbangkan. Hal itu bukan hanya untuk mencegah ketergantungan pada model karitas dan bantuan pihak luar semata, tetapi juga mendorong kemandirian lokal Papua.

## PENGUTAN PARTISIPASI SIPIL

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, masyarakat sipil Papua belum dilihat dan diakui sebagai mitra penting dalam proses pembangunan. Padahal, organisasi masyarakat sipil (*civil society organizations*), seperti terjadi di berbagai tempat, merupakan pelaku kunci dan dianggap strategis dalam pembangunan. Peran masyarakat sipil di Indonesia di banyak tempat dalam pembangunan diakui secara luas, terutama sejak transisi politik dari pemerintah militeristik Orde Baru

ke pemerintah sipil dalam masa transisi demokrasi. Peran LSM dalam pembangunan, misalnya, di masa lalu selalu termarginalisasi oleh pembangunan yang berpusat pada negara (*state-centered development*). Namun, demokratisasi yang bergulir di masa transisi, terutama desentralisasi dan demokratisasi di tingkat lokal disertai pemilihan langsung kepala daerah secara demokratis telah membawa perubahan konstelasi hubungan sipil-negara dan memberi peluang bagi partisipasi sipil yang luas dalam proses pembangunan.

Kebijakan Otsus dan pembangunan Papua ke depan seharusnya mengakomodasi dan memperkuat keterlibatan masyarakat sipil dalam pembangunan. Komponen sipil yang sangat beragam dan selama ini aktif dalam kegiatan pembangunan, merupakan aset yang harus dimanfaatkan dalam proses pembangunan. Namun, koordinasi dan perbaikan hubungan dengan pemerintah perlu diperkuat, mengingat latar belakang sejarah hubungan yang buruk selama ini di antara mereka (lihat kolom).

Salah satu komponen masyarakat sipil yang penting untuk dilibatkan dalam pembangunan di Papua adalah kelompok keagamaan. Peran gereja, khususnya, secara historis memiliki peran yang baik dalam pelayanan publik, baik di bidang pendidikan maupun kesehatan yang menjangkau hingga ke pelosok pedalaman. Demikian juga dengan kelompok keagamaan lain, termasuk komunitas muslim, yang mendirikan yayasan di bidang pendidikan dan kesehatan untuk memajukan masyarakat Papua. Namun, sejak era pembangun-

## Isu pokok dan kebutuhan pembangunan kawasan distrik ke bawah di Papua:

- Kualitas pendidikan rendah ditandai banyak anak putus sekolah di tingkat sekolah dasar dan menengah bawah.
- Kondisi kesehatan buruk; menghadapi problem kesehatan seperti TBC, tingginya kematian bayi, rendahnya kesehatan ibu dan anak, serta persebaran penyakit AID/HIV.
- Infrastruktur yang buruk dan ketersediaan tenaga profesional yang rendah di bidang kesehatan dan pendidikan.
- Ekonomi berbasis komunitas; keluarga, klan, adat, sangat potensial tetapi belum dikembangkan.
- Dibutuhkan mekanisme dan pendekatan pembangunan komunitas terpadu di bidang kesehatan, pendidikan dan ekonomi rakyat.
- Penguatan keterlibatan berbagai komponen sipil, terutama komunitas adat, agama, dan perempuan dalam perumusan kebijakan pembangunan.
- Desentralisasi dan otonomi daerah menciptakan peluang perbaikan, tetapi belum dimanfaatkan secara optimal.
- Membangun lembaga semi-negara atau semi-*private*, memperkuat yayasan dan organisasi, untuk perbaikan kesehatan, pendidikan, dan perikehidupan sosial ekonomi di pedalaman Papua.

an Orde Baru banyak kegiatan mereka terhenti, bahkan tidak jarang berbagai bantuan dihentikan karena pemberlakukan model INPRES (*presidential instructions*) di pedesaan, yang langsung diputuskan dari Jakarta dengan tidak mengindahkan kondisi lokal di Papua.

Banyak aset di bidang kesehatan dan pendidikan yang dimiliki oleh yayasan dan lembaga keagamaan tidak dimanfaatkan, terbengkalai dalam kondisi memprihatinkan. Sementara pemerintah sendiri tidak memberi bantuan dengan keluarnya Inpres tersebut. Program Inpres sendiri tidak berjalan, banyak aset dan infrastruktur kesehatan dan pendidikan yang dibangun pemerintah terbengkalai dan minim tenaga profesional. Kontestasi hubungan pemerintah dan masyarakat sipil ini menimbulkan kemandegan pembangunan di tingkat distrik ke bawah. Karena buruknya koordinasi ini, banyak kasus ketegangan dan konflik terjadi dalam pengelolaan pendidikan dan kesehatan di tingkat lokal. Sebagai contoh, sering terjadi di dalam manajemen yayasan, khususnya kepala sekolah di sekolah-sekolah milik yayasan, bekerja di bawah tekanan karena harus tunduk pada dua atasan yaitu supervisi dari pihak yayasan dan dinas pemerintah.

Kelompok strategis lain di masyarakat sipil Papua adalah komunitas dan lembaga adat (*customary institutions*). Banyak penelitian menunjukkan bahwa komunitas dan lembaga adat, melalui mekanisme kepemimpinan adat yang ada, merupakan pemain kunci dalam berbagai mobilisasi sumberdaya komunal dan bersama (*common*

*good)* untuk kepentingan komunitasnya. Meskipun sistem adat cukup bervariasi di Papua, antara sistem Big-Man, Ondoafi, Kerajaan, dan campuran, namun pengelolaan sumberdaya, sistem kepemilikan, dan produksi ekonomi secara umum dikontrol oleh sistem kelembagaan adat<sup>13</sup>. Sehubungan dengan itu, keterlibatan komunitas dan lembaga adat dalam proses pembangunan akan memberi kontribusi sangat besar bagi kemajuan pembangunan lokal Papua.

Meskipun sebagian besar masih sangat tergantung pada proyek pembangunan bersifat jangka pendek, kurang dana, kurang staf profesional, dan belum memiliki program berkelanjutan, selama ini kelompok LSM Papua juga telah aktif terlibat dalam berbagai kegiatan dan program pembangunan. Namun, kebanyakan mereka belum terlibat aktif dalam program pembangunan di daerah. Selain itu, di komunitas bawah kita temukan lembaga sosial kemasyarakatan tingkat *grass-root* (*community bases organizations*) juga sangat aktif terlibat dalam pembangunan komunitas dalam kegiatan sehari-hari. Kelompok perempuan, misalnya, dalam banyak kasus berhasil memobilisasi sumberdaya kolektif, solidaritas, dan kesepakatan damai di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat di berbagai kegiatan pelayanan publik. Di banyak kegiatan publik, seperti misalnya dalam peristiwa perkawinan antarsuku atau antarkomunitas adat, perempuan memiliki posisi strategis untuk membangun dan men-

jembatani hubungan antarsuku dan komunitas adat di Papua.

Pendek kata, untuk mendorong pembangunan distrik ke bawah dan pemben Dayaan lokal Papua, penguatan keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pembangunan sangat penting dilakukan. Mengikat, merajut, dan melibatkan masyarakat sipil dalam kelembagaan politik pembangunan yang ada akan memberi kontribusi sangat besar bagi kemajuan pembangunan daerah. Demokratisasi politik yang berkembang di daerah memberi peluang besar untuk penguatan pelibatan sipil dalam proses pembangunan ini. Dengan itu, banyak kasus dan masalah penting pembangunan di daerah bisa dibawa ke meja diskusi dan perundingan oleh kalangan masyarakat sipil untuk mendorong perbaikan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Kendala utamanya terletak pada bagaimana kapasitas sipil itu diakui dalam proses pembangunan. Sebagaimana yang diketahui, kalangan masyarakat sipil dan LSM Papua . sejak lama telah menjadi target de-politisasi politik pemerintah pusat sehubungan dengan kecurigaan berlebihan terhadap aktivitas politik dan advokasi LSM selama ini dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat bawah. Pandangan dan generalisasi politik ini sangat menghambat perkembangan masyarakat sipil Papua secara keseluruhan. Penguatan pelibatan masyarakat sipil dalam pembangunan seharusnya dijalankan sebagai bagian dari upaya mengurangi de-politisasi ini dan memperkuat posisi tawar kalangan sipil dalam proses pembangunan.

<sup>13</sup> Lihat Richard Howard, et. al. *Ibid.*

## PENGUATAN KELEMBAGAAN OTSUS

Sebagai bahasan terakhir, paper ini akan melihat bagaimana prospek pelaksanaan Otsus Papua ke depan dengan melihat peluang dan kendala yang ada, terutama kapasitas kelembagaan Otsus untuk menggulirkan pembangunan aras lokal Papua. Banyak kalangan berharap pelaksanaan Otsus Papua akan membawa perubahan mendasar dalam kehidupan sosial-ekonomi penduduk Papua yang telah puluhan tahun terabaikan dan termarginalisasi dalam proses pembangunan. Namun, hal itu sangat tergantung pada bagaimana Otsus diimplementasikan dalam kehidupan nyata. Otsus terbukti membawa manfaat dan dampaknya dirasakan langsung oleh penduduk, menaikkan kepercayaan masyarakat sehingga legitimasi pemerintah yang selanjutnya bisa mendorong mobilisasi sumberdaya yang efektif untuk pembangunan Papua.

Meski disertai sikap skeptis, harapan masyarakat sendiri terhadap Otsus sebenarnya cukup tinggi. Karena itu sejak semula sebagian besar warga masyarakat Papua mau menerima pilihan Otsus sebagai pilihan jalan tengah untuk mengakhiri pergolakan politik di Papua. Sikap keberagamaan dan anti-kekerasan kebanyakan penduduk Papua ikut memberi andil dukungan terhadap pelaksanaan Otsus ini. Seperti terungkap dari seorang tokoh masyarakat di Papua menanggapi masih banyaknya sikap pesimis warga terhadap Otsus: "lihat, jika memang otonomi khusus merupakan anugerah dan kehendak Tuhan,

pasti pelaksanaannya akan didukung oleh spirit dan jiwa Tuhan'. Selain itu, Otsus juga memberi peluang bagi daerah Papua untuk memanfaatkan dana Otsus, yang jumlahnya sekitar 3 trilyun per tahun itu, untuk ke-sejahteraan rakyat Papua. Ketersediaan dana Otsus ini sungguh besar artinya bagi rakyat Papua bila dimanfaatkan secara baik.

Namun demikian, peluang itu juga disertai berbagai kendala yang harus dipecahkan untuk menjadikan Otsus efektif mengatasi kesenjangan dan potensi konflik di Papua. Di kalangan pemerintah daerah sendiri sangat terasa bahwa pemahaman terhadap Otsus masih sangat rendah, belum dianggap istimewa, masih dipandang sama sebagaimana kebijakan pembangunan pada umumnya. Politik dan kebijakan pembangunan sehari-hari (*day to day politics*) masih seperti biasanya, belum sensitif dengan kebutuhan dan hak-hak lokal Papua. Meski banyak pejabat daerah kini diduduki oleh orang asli Papua, namun penduduk Papua sendiri masih belum percaya sepenuhnya terhadap mereka, sehubungan dengan tidak adanya perubahan berarti selama Otsus dan bahkan ditambah dengan maraknya korupsi di kalangan birokrasi seperti yang berlangsung selama ini. Hal tersebut menuntut adanya reformasi birokrasi pemerintahan untuk dapat mengimplementasikan Otsus dengan berpijak pada kebutuhan dan hak dasar penduduk asli Papua. Pelaksanaan Otsus membutuhkan birokrasi yang sensitif pada kebutuhan dan kondisi lokal, perumusan kebijakan dari bawah dan mau bermitra dengan komunitas sipil dan berbagai kelompok strategis di Papua. Khususnya di tingkat distrik, perlu

dilakukan pemberahan birokrasi dan administrasi untuk melembagakan pelaksanaan Otsus sehingga menyentuh kebutuhan komunitas lokal. Pembentukan forum, badan, atau lembaga pelaksana Otsus di tingkat distrik dengan melibatkan berbagai kelompok dan pemimpin strategis di tingkat komunitas akan mempercepat pelaksanaan Otsus untuk dapat menyentuh seluruh kawasan Papua.

Kendala juga muncul berkaitan dengan bagaimana menempatkan kepentingan penduduk bukan asli Papua dalam pelaksanaan Otsus, mengingat Otsus secara khusus bersifat afirmatif terhadap penduduk asli Papua. Demikian itu membutuhkan rumusan yang jelas bagaimana kebijakan afirmatif itu dilakukan, terutama agar tidak mengurangi hak-hak asasi dan menimbulkan reaksi negatif di kalangan penduduk pendatang (migran) atau bukan asli Papua yang selama ini juga banyak berperan penting di dalam memajukan Papua. Dalam menyikapi pemberian Otsus oleh pemerintah pusat, sebagian besar penduduk pendatang selama ini lebih bersikap diam dan khawatir bahwa Otsus dapat menimbulkan kebijakan diskriminatif terhadap penduduk bukan asli Papua. Bagaimana merumuskan kebijakan Otsus yang pro dan afirmatif terhadap penduduk asli, di satu sisi, sementara tidak membatasi kebebasan penduduk bukan asli Papua, di sisi lain untuk bersama-sama bersaing dan memiliki akses terbuka pada berbagai sumberdaya pembangunan, merupakan tantangan sendiri bagi para pengambil kebijakan pemerintah di Papua.

Pelaksanaan Otsus juga menghadapi kendala berkaitan dengan masih lemahnya

lembaga-lembaga Otsus, seperti MRP (Majelis Rakyat Papua) dan DPRP (Dewan Perwakilan Rakyat Papua), untuk menjalankan fungsinya dalam pengambilan kebijakan Otsus di Papua, khususnya di bidang legislatif. MRP memiliki peran strategis dalam memberikan arahan dan menjaga misi Otsus dalam pembangunan Papua. Bersama dengan pemerintah propinsi, MRP memiliki kekuasaan legislatif untuk mengeluarkan produk-produk peraturan daerah (*Perdasus*) untuk pelaksanaan Otsus Papua. Untuk memperkuat peran lembaga ini, perwakilan MRP dengan melibatkan empat pilar institusi penting di Papua, yaitu pemerintah, komunitas adat, komunitas agama, dan kelompok perempuan, perlu semakin diperkuat dari tingkat propinsi hingga mengakar ke tingkat distrik di Papua. Demikian pula DPRP memiliki peran sangat penting dalam merumuskan legislasi dalam kaitannya dengan kebijakan dan pelaksanaan Otsus dan otonomi daerah di Papua. Kedua lembaga ini perlu semakin diberdayakan perannya dalam proses pengambilan kebijakan pembangunan daerah. Dari sisi pemerintah, untuk mendukung pelembagaan ini diharapkan agar lebih bersikap fleksibel dan memberi ruang politik yang lebih besar bagi berfungsinya lembaga Otsus, seperti MRP dan DPRP ini, untuk mewujudkan pelaksanaan Otsus dalam praktik pembangunan nyata.

Pemecahan atas berbagai kendala itu membutuhkan upaya konsolidasi atau pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dalam proses pengambilan kebijakan pembangunan di propinsi paling ujung timur Indonesia itu. Konsensus bersama berbagai

pihak, dengan mengakomodasi kelembagaan strategis di tingkat lokal (empat pilar pemerintah, komunitas adat, komunitas agama, dan kaum perempuan) serta melibatkan mitra organisasi sipil yang beragam di Papua, akan membantu terciptanya pemerintahan yang baik dan efektif di Papua. Pelembagaan demokrasi ini dimungkinkan akan mendorong pembangunan aras lokal Papua. Pembangunan aras lokal, selain akan mampu memobilisasi sumberdaya yang efektif untuk pembangunan, juga dalam jangka panjang dapat meningkatkan kapasitas dan keberdayaan, baik kalangan pemerintah maupun organisasi sipil, dalam mengatasi berbagai masalah dan kendala yang menghambat pembangunan Papua.

## PENUTUP

Pemberian status Otonomi Khusus untuk Papua memberikan banyak peluang bagi kemajuan dan kesejahteraan hidup rakyat Papua. Namun, kesempatan dan peluang itu bisa hilang apabila Otsus Papua tidak dilaksanakan sejalan dengan perspektif dan kebutuhan lokal Papua. Dana Otsus yang tersedia cukup besar, yaitu sekitar 3 triliun per tahun, memberikan peluang sangat berarti untuk mendanai berbagai program pembangunan yang mengarah ke pemberdayaan penduduk asli Papua. Tetapi, karena kapasitas pemerintah dan kontrol sipil yang masih sangat lemah, dana Otsus selama ini tidak termanfaatkan secara efektif untuk mengatasi berbagai problem pembangunan di Papua. Realisasi dana Otsus yang hanya sekitar 10 persen saja untuk biaya pembangunan, pada tahun 2002 misalnya,

dan selebihnya menguap karena kasus korupsi, menjadikan penduduk Papua dalam lima tahun terakhir kehilangan kesempatan untuk mendapat manfaat dari dana Otsus bagi kesejahteraan mereka.

Tantangan pembangunan Papua terletak pada bagaimana mengurangi kesenjangan yang terjadi antardaerah dan komunitas dalam akses terhadap sumber daya pembangunan. Daerah pedalaman dan distrik ke bawah sangat minim akses pada sumberdaya sehingga kehidupan mereka jauh tertinggal dibanding penduduk perkotaan dan daerah maju lainnya. Sebagai akibatnya, kesenjangan juga terjadi antara penduduk pendatang, yang sebagian besar tinggal di perkotaan dan penduduk asli yang sebagian besar tinggal di daerah pedalaman dan distrik ke bawah. Kesenjangan ini menimbulkan potensi konflik tersendiri di Papua ke depan bila tidak diatasi, sehingga hal tersebut bukan hanya akan menyuburkan dukungan terhadap gerakan Organisasi Papua Merdeka (OPM), tetapi juga memperdalam potensi konflik antara penduduk pendatang dan penduduk asli Papua.

Sehubungan dengan itu, pelaksanaan Otsus perlu difokuskan pada pembangunan dan pemberdayaan distrik ke bawah, dimana mayoritas penduduk asli tinggal. Ini penting untuk mengurangi potensi konflik yang ada, meskipun rumusan konsep dan mekanismenya hingga kini masih belum ditemukan. Belajar dari pengalaman praktek pembangunan selama ini dalam program pembangunan distrik dan pemberdayaan komunitas di Papua, pendekatan pembangunan perlu dirumuskan sedemikian

rupa agar sensitif, akomodatif, dan afirmatif terhadap kebutuhan dan kondisi lokal Papua. Hal itu penting bukan hanya untuk mencegah konflik di tingkat bawah, tetapi lebih penting lagi untuk meningkatkan kapasitas dan mendorong pemberdayaan komunitas lokal Papua untuk pembangunan jangka panjang yang berkelanjutan.

UU Otsus memberi mandat yang tegas pada pemerintah dan masyarakat sipil Papua untuk memberikan perhatian dan penanganan khusus pada penduduk asli Papua. Dalam hal ini, Otsus memberi peluang sangat besar bagi hidupnya kembali lembaga-lembaga lokal yang efektif untuk mendorong pembangunan Papua dari dalam. Namun, pelaksanaan Otsus selama ini belum mengakomodasi keterlibatan mereka. Banyak organisasi masyarakat sipil, seperti lembaga keagamaan, komunitas adat, LSM, dan kelompok perempuan, selama ini telah aktif terlibat dalam berbagai pelayanan publik, terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan sosial-ekonomi, sampai ke pelosok pedalaman belum semuanya dimanfaatkan sebagai mitra pembangunan oleh pemerintah daerah. Selain itu, meskipun sebagian sudah diakomodasi dalam program pembangunan distrik, kemitraan antara empat pilar lembaga penting di Papua; pemerintah, komunitas adat, kelompok agama, dan kelompok perempuan, belum dilembagakan secara demokratis, baik dalam formulasi kebijakan maupun pelaksanaan

program pembangunan. Mekanisme kelembagaan masih bersifat sangat korporatis, sehingga menimbulkan dominasi kelompok kuat atas pengambilan kebijakan dan sering kali meminggirkan kelompok-kelompok sipil beragam di Papua.

Pelaksanaan Otsus Papua memerlukan penguatan kelembagaan Otsus untuk menjalankan fungsinya agar Otsus efektif mengatasi problem pembangunan. Lembaga-lembaga Otsus strategis seperti MRP dan DPRP perlu diberdayakan perannya dalam menjalankan fungsi legislasi, bersama dengan pihak eksekutif pemerintah daerah, mengeluarkan kebijakan hukum dan politik *Perdasus* (peraturan daerah khusus) dan *Perdasi* (peraturan daerah desentralisasi), untuk menopang pelaksanaan Otsus di tingkat distrik ke bawah. Selain itu, pelembagaan Otsus di tingkat distrik perlu dibentuk, mengingat pengembangan distrik memiliki fungsi strategis bagi suksesnya pelaksanaan Otsus Papua. Representasi berbagai kalangan sipil, terutama empat pilar institusi penting di Papua (pemerintah, adat, agama, dan kelompok perempuan) perlu semakin diperkuat di tingkat propinsi hingga ke distrik-distrik sehingga mengakar pada komunitas bawah. Hal tersebut membutuhkan komitmen dan fleksibilitas dari pemerintah, baik pusat dan daerah, untuk mengakui keberadaan lembaga-lembaga Otsus tersebut dan menjadikannya sebagai mitra pembangunan sejalan dengan amanat Otsus Papua.

# Doktrin *Uti Possidetis Juris* dan Status Hukum Provinsi Papua

Arif Havas Oegroseno

Pengakuan Belanda atas kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945, dan tidak lagi menganggap Desember 1949 sebagai hari kemerdekaan Indonesia melalui penyerahan kedaulatan, dapat menambah substansi upaya Indonesia untuk pelurusan sejarah Papua. Oleh karena sejarah Papua tidak diawali pada PEPERA, melainkan pada 17 Agustus 1945, maka upaya untuk membahas persoalan Papua dari segi legalitas kewilayahan harus berasal dan bermuara pada 17 Agustus 1945. Demikian halnya dengan adanya klaim bahwa Papua harus dipisahkan dari Indonesia karena alasan-alasan antropologis dan pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri. Doktrin uti posidetis juris secara tegas menggariskan bahwa garis uti posidetis adalah garis yang sah sesuai hukum internasional, meski tidak sesuai dengan garis suku atau ras dan hak penentuan nasib sendiri.

"We have been engaged ... in drawing lines upon maps where no white man's feet have ever trod; we have been giving away mountains and rivers and lakes to each other, but we have only been hindered by the small impediment that we never knew exactly where those mountains and rivers and lakes were."

Lord Salisbury

## PENDAHULUAN

WILAYAH adalah suatu hal yang paling penting dalam sistem politik internasional. Di dalam wilayah, negara menunjukkan secara tegas dimensi dan implementasi kedaulatan dan yurisdiksinya serta suatu kerangka hukum bagi berfungsinya hubungan antarnegara. Dari segi hukum internasional, implementasi kekuasaan negara dalam suatu wilayah terlihat dari berbagai, hal mulai dari segi-segi ketentuan hubungan antarwarga secara publik dan perdata hingga cara-cara berhubungan dengan negara lain<sup>1</sup>.

Pentingnya wilayah dalam hubungan internasional juga terlihat dari Pasal 1 Konvensi Montevideo tentang Hak-hak dan Kewajiban Negara 1933, yang menegaskan kriteria terbentuknya negara adalah: (a) adanya penduduk yang permanen; (b) wilayah; (c) pemerintahan; dan (d) kapasitas untuk berhubungan dengan negara lain. Komisi Arbitrasi Konferensi Eropa tentang Yugoslavia<sup>2</sup> menegaskan kembali kriteria-kriteria ini dengan menyatakan bahwa:

---

Malcolm. *Title to Territory in Africa: International Legal Issue* (1970).

<sup>2</sup> Komisi ini dibentuk oleh Deklarasi 27 Agustus 1991 Masyarakat Eropa.

<sup>1</sup> Lihat Jennings, Robert Y. *The Acquisition of Territory in International Law* (1963) dan Shaw,

*"...the state is commonly defined as a community which consists of a territory and a population subject to an organized political authority and that the form of internal political organization and constitutional provisions constituted mere facts".<sup>3</sup>*

Selain kriteria tersebut, ada pandangan lain yang menonjolkan pentingnya pengakuan dan faktor-faktor lain, seperti jumlah minimal penduduk permanen. Dalam praktek, perolehan wilayah oleh suatu negara antara lain dilakukan melalui pendudukan *terrae nullius*, penambahan wilayah secara alamiah,<sup>4</sup> transfer kekuasaan secara damai melalui suatu perjanjian<sup>5</sup>, dan penaklukan<sup>6</sup>. *Terra nullius* dan penaklukan adalah model perolehan wilayah pada masa kolonialisme yang telah berakhir. Persoalan yang dihadapi oleh hukum internasional dalam hal *title to territory* muncul pada saat negara-negara Eropa dan Amerika Utara menghadapi tuntutan pengakhiran penjajahan yang dinilai bertentangan dengan harkat dan martabat umat manusia. Berakhirnya kolonialisasi membawa dampak hukum mengenai masalah kepemilikan wilayah dan kedaulatan negara.

Tulisan ini menguraikan doktrin uti possidetis juris dan dekolonisasi Indonesia, namun demikian terlebih dahulu evolusi doktrin uti possidetis juris dan sejarah dekolonisasi Indonesia pada saat berakhirnya Perang Dunia II akan diuraikan

terlebih dahulu berkenaan dengan perkembangan "upaya pelurusan sejarah" Papua.

## EVOLUSI DOKTRIN UTI POSSIDETIS JURIS

Proses transfer wilayah dan kedaulatan ini perlu diatur dengan jelas oleh hukum internasional guna menjaga stabilitas internasional dan mengurangi terjadinya konflik pasca perginya para penjajah atau yang sering disebut dengan proses dekolonialisasi. Keperluan akan suatu aturan hukum yang jelas dalam proses dekolonialisasi ini telah menimbulkan evolusi suatu doktrin hukum internasional baru yakni doktrin *uti possidetis juris*, yang berarti bahwa negara-negara baru yang lahir dari proses dekolonialisasi mempunyai batas-batas wilayah yang sama dengan batas-batas wilayah kekuatan kolonial sebelumnya<sup>7</sup>.

Doktrin ini berasal dari hukum Romawi kuno: *Uti possidetis ita possideatis*<sup>8</sup> yang berarti bahwa berakhirnya kekuasaan suatu suku atau bangsa melalui penaklukan Romawi tidak mengubah batas-batas wilayah yang sebelumnya ada, guna menjaga *status quo* hubungan sosial warga sebelumnya. Prinsip ini mengalami evolusi di kawasan jajahan bangsa Eropa di benua Amerika, di mana di antara para penjajah terdapat suatu kesepakatan bahwa daerah yang telah di-

<sup>3</sup> *International Law Reports*, No. 92, hal. 162 dan 165.

<sup>4</sup> Hyde, C.C. *International Law* (1947) hal. 355.

<sup>5</sup> Oppenheim, *International Law* (1992) hal. 679.

<sup>6</sup> Benveniste, E. *The International Law of Occupation* (1993)

<sup>7</sup> Lihat Cukruwah, *Settlement of Boundary Disputes in International Law* (1967).

<sup>8</sup> *Encyclopedia of Public International Law* (1992).

kuasai tidak lagi menjadi *terrae nullius* dan garis administratif diubah menjadi suatu batas antarnegara apabila wilayah administratif tersebut berpindah tangan atau menjadi merdeka.<sup>9</sup>

Fokus prinsip ini berubah dari pengkaplingan wilayah-wilayah jajahan menjadi *sanctification* atau pensucian garis-garis administratif wilayah jajahan. Tujuannya adalah untuk mencegah kolonisasi baru atas wilayah yang sudah dikolonisasi. Dengan demikian, doktrin ini telah berevolusi dari hanya sekedar menjaga dan mempertahankan *status quo* dalam hubungan antar warga dalam suatu wilayah yang telah ditaklukkan, menjadi suatu embrio hak kepemilikan wilayah koloni sebagai penghalang upaya-upaya kepemilikan wilayah koloni oleh negara lain dengan jalan pendudukan atau penaklukan, meskipun perolehan wilayah melalui pendudukan atau penaklukan merupakan mekanisme kepemilikan wilayah yang waktu itu masih menjadi norma hubungan antarnegara.

Dalam *El Salvador/Honduras*, Hakim Torres Bernadez menjelaskan bahwa berbagai Konstitusi awal negara-negara Republik Amerika Tengah menyatakan dengan jelas wilayah nasional mereka dibentuk atas dasar doktrin *uti possidetis juris* sebagai suatu cara untuk menjaga stabilitas perbatasan dan integritas kewilayahan mereka. Dalam praktik kolonialisasi dan dekolonialisasi negara-negara kerajaan Spanyol, doktrin *uti possidetis*

*juris* ini menjadi suatu norma hukum yang berlaku, di mana hak kepemilikan wilayah atau *title to territory* negara jajahan, mengikuti garis administratif yang ditentukan sebelumnya oleh kerajaan Spanyol dan menjadikannya sebagai suatu garis hukum atau *legal line*.<sup>10</sup>

Hakim Ajibola dalam *Lybia/Chad*, menyatakan bahwa garis-garis batas di Afrika yang berbentuk geometris dan lurus telah menyebabkan Afrika terbagi-bagi menjadi wilayah negara-negara, dengan batas yang tidak menghiraukan faktor-faktor geografi, kesukuan, sosial-ekonomi atau kemudahan komunikasi. Batas-batas geometris dan lurus di Afrika ini menjadi garis batas antar negara yang sangat artifisial. Kolonialisasi Eropa di Afrika memang tidak memperhitungkan pertimbangan kesukuan sehingga hal ini berakibat adanya batas yang membagi suku-suku yang sama dalam wilayah berbeda atau menempatkan suku-suku yang saling berperang dalam satu wilayah yang sama.<sup>11</sup>

Penetapan wilayah dan perbatasan dengan pola seperti ini dianggap merendahkan kehormatan suku-suku di Afrika dan memunculkan berbagai tantangan. Ironisnya, justru doktrin *uti possidetis juris* yang dianggap menciptakan stabilitas di Afrika, karena penarikan ulang garis batas di Afrika

<sup>10</sup> ICJ Judgement of 11 September 1992 in the Case Concerning the Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras).

<sup>11</sup> ICJ Judgement of 3 February 1994 in the Case Concerning the Territorial Dispute Case Concerning the Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad).

sesuai wilayah suku-suku justru akan menimbulkan konflik yang luar biasa luas dan dalam. Pada tahun 1964, negara-negara anggota Organisasi Kesatuan Afrika (*Organization of African Unity*) dalam Resolusi No. 16 (I) yang diterima di Kairo menegaskan bahwa batas-batas kolonial pada saat dekolonialisasi dan kemerdekaan menjadi batas-batas negara baru yang terbebas dari penjajahan dan koloniasi. Resolusi 16 (I) OAU 1964 ini, dianggap sebagai suatu pernyataan politis tingkat tinggi dengan dampak hukum internasional yang sangat nyata yakni berupa penundukan diri negara-negara terhadap doktrin *uti possidetis juris*.

Dalam menghadapi sengketa wilayah antara Burkina Faso dengan Mali di mana salah satu pokok perkaranya adalah apakah Resolusi No. 16 (I) tersebut berlaku untuk negara-negara Afrika yang merdeka sebelum 1964, Mahkamah Internasional menegaskan bahwa *uti possidetis juris* bukan suatu doktrin yang hanya terkait kepada satu sistem hukum internasional tertentu pada masa tertentu, tetapi telah menjadi suatu prinsip hukum umum, yang terkait dalam fenomena perolehan kemerdekaan, di mana pun juga di dunia ini. Tujuannya adalah mencegah kemerdekaan dan stabilitas negara baru diancam oleh perang saudara yang berkepanjangan setelah penarikan diri kekuatan kolonialisme.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Menteri Luar Negeri AS pada tahun 1856 menegaskan bahwa "as an established principle of the rule of law and of international right that when a European colony in America becomes independent it succeeds to the territorial limits of the colony as it stood in the hands of the present country". Cukruwah, hal. 106.

Burkina Faso/Mali menegaskan bahwa kelemahan batas-batas penguasa kolonial karena tidak memperhatikan faktor-faktor kesukuan atau geografi tidak dapat menjadi dasar modifikasi batas dan wilayah negara dengan alasan keadilan. Batas-batas dan wilayah negara kolonial ini meskipun tidak memuaskan tetapi mempunyai semangat doktrin *uti possidetis juris* dan oleh karenanya sesuai dengan hukum internasional.

Doktrin ini juga menjadi dasar pemberian keputusan Mahkamah Internasional dalam *Temple of Preah Vihear* di mana batas-batas dan wilayah Kamboja sebagai negara pewaris wilayah Perancis di Indocina mengikuti batas-batas dan wilayah yang telah ditentukan dalam berbagai perjanjian antara Perancis dan Siam atau *Franco-Siamese treaties*.<sup>13</sup>

Dari sudut pandang hukum internasional, peralihan hak kepemilikan wilayah negara dalam konteks dekolonialisasi atas dasar doktrin *uti possidetis juris* ini juga memunculkan masalah hukum yang mendasar, yaitu: (a) penentuan dasar hukum yang mengatur definisi wilayah dan batas negara penjajah; dan (b) kapan garis *uti possidetis juris* mulai berlaku.

Burkina Faso/Mali menegaskan bahwa penentuan wilayah dan batas penjajah didasarkan atas beberapa hal, yaitu hukum nasional negara penjajah; perjanjian perbatasan antara para penjajah, praktik-praktek administratif dan pelaksanaan nyata

<sup>13</sup> ICJ Judgement of 15 June 1962 in the case concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia/Thailand).

otoritas negara penjajah. Prinsip-prinsip ini dipertegas kembali oleh *El Salvador/Honduras* yaitu dalam doktrin *uti possidetis juris* hukum yang dirujuk adalah hukum konstitusional atau administratif negara kolonial yang berlaku saat itu.

*Burkina Faso/Mali* juga menegaskan bahwa garis *uti possidetis* mulai berlaku pada saathari kemerdekaan yang dinyatakan dalam jargon hukum sebagai *critical date*. *Burkina Faso/Mali* merumuskan doktrin *uti possidetis* dan operasionalisasinya dengan sangat ilustratif:

*"Uti possidetis juris applies to the new State immediately and from moment onwards. It applies to the State as it is, i.e to the photograph of the territorial situation then existing. The principle uti possidetis freezes the territorial title; it stops the clock and does not put back the hand."*

## DOKTRIN UTI POSSIDETIS JURIS DAN HAK PENENTUAN NASIB SENDIRI

Munculnya gerakan separatisme di berbagai belahan dunia telah menimbulkan suatu permasalahan hukum internasional baru yakni apakah doktrin ini berlaku di luar konteks dekolonisasi; apakah doktrin ini dapat digunakan sebagai alasan untuk melepaskan diri dari satu negara yang telah merdeka; apakah doktrin ini bisa digunakan untuk melakukan justifikasi hak-hak penentuan nasib sendiri di luar konteks dekolonisasi. Jawabannya adalah tidak.

Deklarasi Uni Eropa 27 Agustus 1991, sebagai hasil Konferensi Eropa tentang Yugoslavia, membentuk Komisi Arbitrasi

yang terdiri atas lima Ketua Mahkamah Konstitusional Negara-Negara Uni Eropa. Dalam *Opinion No. 2* dari Komisi Arbitrasi yang disahkan oleh Uni Eropa pada 11 Januari 1992, Komisi Arbitrasi menegaskan bahwa dalam permasalahan apakah masyarakat Serbia di Kroasia dan Bosnia-Herzegovina mempunyai hak penentuan nasib sendiri atau *right to self-determination*, Komisi berpendapat bahwa:

*"... it is well established that, whatever the circumstances, the right to self-determination must not involve changes to existing frontiers at the time of independence (uti possidetis juris) ..."*

## DEKOLONISASI INDONESIA PADA SAAT BERAKHIRNYA PD II

Penguasaan Belanda atas berbagai wilayah di Indonesia berkembang secara bertahap dari penguasaan di Pulau Jawa hingga akhirnya menguasai secara menyeluruh dari Aceh hingga Papua. Batas-batas terluar kekuasaan kolonial Belanda di wilayah daratan dibatasi dengan sejumlah perjanjian perbatasan dengan negara kolonial lainnya, yakni Perjanjian Batas Darat Belanda dan Inggris 1891, 1915 dan 1928 di Pulau Kalimantan, Perjanjian Batas Darat Belanda dan Portugal 1904 dan Hasil Arbitrasi 1914 di Pulau Timor dan Perjanjian Batas Darat Belanda dan Inggris 1895 di New Guinea/Papua dan Papua Nugini.

Konstitusi Belanda tahun 1922 mengatur dengan tegas bahwa "The Kingdom of the Netherlands consisted of the territories of the Netherlands, the Netherlands Indies, Surinam, and the Netherlands Antilles".

Dalam Konstitusi Belanda yang diaman-demen pada tahun 1948 kata "the Netherlands Indies" diganti menjadi Indonesia, sehingga Pasal 1 Bab I Konstitusi Belanda menyatakan bahwa "The Kingdom of the Netherlands comprises the territory of the Netherlands, Indonesia, Surinam and the Netherlands Antilles."

Definisi Indonesia sesuai pandangan Belanda lebih dipertajam lagi dalam pernyataan Belanda di PBB pada tahun 1949 yakni:

*"Indonesia consists of a series of island groups in the region of the equator extending from the mainland Asia to Australia. The principal groups are the Greater Sunda Islands, the Moluccas and New Guinea, west of 141 degrees east longitude."*

Jelas bahwa dari segi hukum tata negara Belanda dan juga hukum perjanjian internasional, khususnya hukum perbatasan internasional, wilayah jajahan Belanda termasuk Papua Barat. Belanda bahkan secara lebih rinci menunjukkan cakupan kekuasaannya atas Papua Barat dengan menggunakan rujukan astronomis. Adanya perjanjian perbatasan dengan negara penjajah lain di Kalimantan, Timor dan New Guinea menunjukkan adanya tindakan administratif yang nyata oleh Belanda di kawasan-kawasan jajahannya.

Pasca pembebasan Belanda dari Nazi pada Mei 1945 dan kekalahan Jepang di Asia Pasifik, warga Belanda dan Pemerintah Belanda beranggapan bahwa Indonesia akan segera kembali ke jaman sebelum perang. Seperti indoctrinasi yang dilakukan Pemerintah dan media massa Belanda, warga Belanda membayangkan skenario

indah mereka di mana bangsa Indonesia yang mereka sebut sebagai *inlanders* hidup bahagia di bawah pemerintah kolonial yang murah hati, adil dan mempunyai komitmen sosial yang tinggi. Pengetahuan masyarakat Belanda tentang Indonesia adalah bayangan tenang dan damai seperti lagu *Sarinah in de Desa* dan poster-poster yang mereka lihat. Sementara itu, misi Belanda untuk membangun bangsa Indonesia harus dilanjutkan, setelah terganggu oleh pendudukan Jepang.<sup>14</sup>

Bagi Belanda, tujuan akhir pendudukan Indonesia adalah bentuk *self-government*, bukan kemerdekaan seperti yang diminta oleh para nasionalis. Elite baru Indonesia pun dianggap belum dewasa dan terlalu kecil jumlahnya untuk menggantikan kekuasaan kolonial Belanda.<sup>15</sup> Namun demikian, fakta di lapangan ternyata berbicara lain, terlebih sikap sekutu yang diwakili oleh Inggris di Indonesia, berbeda dengan yang diharapkan Belanda. Lord Mountbatten secara tegas menunjukkan bahwa ia tidak berkeinginan untuk melakukan rekolonisasi Indonesia untuk Belanda. Ia merumuskan misinya dengan sempit dan tegas, yakni melepaskan tahanan Eropa dari berbagai tahanan dan kamp Jepang di Indonesia dan menerima penyerahan Jepang secara resmi. Mountbatten juga memperlakukan kaum nasionalis yang menguasai berbagai wilayah Indonesia sebagai *de facto authority*.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Penders, C.L.M. *The West New Guinea Debacle* (2002), hal. 32.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Ricklefs, M.C. *A History of Modern Indonesia Since C.1200* (2001), hal. 265.

Proses dekolonialisasi Indonesia selanjutnya dilakukan melalui diplomasi dan perjuangan bersenjata. Proses diplomasi dilakukan secara perlahan, melalui beberapa pertemuan seperti Konferensi Hoge Veluwe April 1946, Linggarjati: Oktober 1946-Juli 1947; Renville: Desember 1947 – Januari 1948; dan Den Haag / Konferensi Meja Bundar: Agustus – November 1949.<sup>17</sup> Semua perundingan tersebut berintikan pada beberapa pokok masalah yaitu masa peralihan, status Republik Indonesia dalam masa peralihan, bentuk akhir Indonesia, dan hubungan Indonesia-Belanda. Dalam seluruh proses ini Belanda selalu mencoba untuk membatasi wilayah yang diperbolehkan untuk dikuasai Indonesia. Hal ini jelas bertentangan dengan doktrin *uti possidetis juris*.

Dalam Konferensi Hoge Veluwe pada 14–24 April 1946 dengan mediator Sir Archibald Clark Kerr, Belanda menyatakan bahwa ia hanya bersedia menyerahkan Jawa dan Sumatera saja. Indonesia jelas menolak kondisi ini karena posisi nasional adalah “merdeka 100%”. Dalam Perjanjian Linggarjati yang ditandatangani pada 25 Maret 1947, Belanda masih belum bergeming dari pemberian wilayah yang hanya meliputi Jawa dan Sumatera saja. Namun, pasal 4 Perjanjian Linggarjati menyatakan bahwa federasi Indonesia Serikat yang akan dibentuk termasuk juga Borneo dan Indonesia

Timur yang meliputi Sulawesi, Bali, Timor dan New Guinea. Perjanjian ini ditolak Indonesia dan Belanda melancarkan agresi militer I guna memaksakan kehendaknya.

Perundingan Renville Desember 1947 – Januari 1948, yang dilakukan di atas kapal perang pengangkut barang AS yakni USS Renville di Teluk Jakarta juga masih memberikan wilayah Jawa dan Sumatera bagi Indonesia. Perundingan Renville ini dimediasi oleh AS karena agresi militer I Belanda telah mengundang masuknya PBB dalam penyelesaian konflik Indonesia-Belanda. Pasca Renville, Belanda berhasil menciptakan 15 negara boneka yang dipimpin oleh Gubernur Jenderal Belanda. Dengan kekuatan yang ada, Belanda mencoba menekan Indonesia dengan Agresi Militer II pada tahun 1948. Serangan Belanda ini justru membuat simpati dunia kepada Indonesia. PBB sangat marah karena Belanda mempermalukan wakil mereka yakni *UN Good Offices Committee* yang berada di Kaliurang, Yogyakarta pada saat Belanda menyerang dan menduduki Yogyakarta.

Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) menekan Belanda agar menghentikan agresi militernya pada 31 Desember 1948 di Jawa dan 5 Januari 1949 di Sumatra. Pada Januari 1949, DK PBB meminta Belanda melepaskan semua anggota kabinet Indonesia yang sempat ditahan, menciptakan pemerintah transisi dan penyerahan penuh kedaulatan Indonesia pada 1 Juli 1950. Sementara itu, AS mengancam akan merevisi *Marshall Plan* dengan mencabut bantuan rekonstruksi untuk Belanda.<sup>18</sup> Tekanan kepada Belanda juga muncul dalam bentuk pengakuan

<sup>17</sup> Lihat Lapian, A.B. dan Drooglever, P.J., *Menelusuri Linggarjati* (1992), hal. 7 dan DEPARTEMEN LUAR NEGERI. *Sejarah Diplomasi Republik Indonesia Dari Masa ke Masa: Periode 1945–1950* (2004), hal. 5-7.

masyarakat internasional terhadap Indonesia yang dimulai oleh negara-negara Arab pada Maret 1947 dan diikuti oleh Inggris, AS, Australia, China dan India.

Pada 28 Januari 1949, DK PBB memutuskan Resolusi 67 (1949) yang meminta kedua pihak melakukan perundingan dengan bantuan PBB guna melakukan pengalihan kedaulatan kepada Indonesia oleh Belanda paling lambat 1 Juli 1950.<sup>18</sup> Sejumlah perundingan akhirnya dilakukan oleh Indonesia dan Belanda dan pada 2 November 1949 di Den Haag, kedua negara menandatangani perjanjian pengalihan kedaulatan melalui Konferensi Meja Bundar (KMB).

Perjanjian KMB 1949 terdiri atas dua bagian yakni *Covering Resolution* dan *Charter of Transfer of Sovereignty*. *Covering Resolution* KMB menyatakan bahwa tujuan utama KMB adalah *transferring real, complete and unconditional sovereignty*. Pasal 1 *Charter of Transfer of Sovereignty* menyatakan:

*"The Kingdom of the Netherlands unconditionally and irrevocably transfers complete sovereignty over Indonesia to the Republic of the United States of Indonesia and hereby recognizes the said Republic as independent and sovereign State"*

Permasalahan yang muncul kembali dalam KMB adalah tidak adanya kemauan politik Belanda untuk menyerahkan semua wilayah jajahannya kepada Indonesia. Terlepas dari isi dan semangat KMB untuk

menyerahkan kedaulatan secara nyata, penuh dan tanpa syarat, Belanda masih menahan penyerahan New Guinea/Papua hingga saat-saat terakhir. Pasal 2 dari *Charter of Transfer of Sovereignty* mengakomodasi kepentingan Belanda ini. Pasal 2 tersebut berbunyi:

*"That the status quo of the residency of New Guinea shall be maintained with the stipulation that within a year from the date of transfer of sovereignty to the Republic of the Republic of the United States of Indonesia, the question of the political status of New Guinea be determined through negotiations between the Republic of Indonesia and the Kingdom of the Netherlands."*

Keberatan Belanda tersebut disebabkan karena tekanan terhadap Pemerintah Belanda untuk tidak menyerahkan Papua kepada Indonesia atas dasar alasan ekonomis yang dibungkus dengan berbagai dalih sosial dan politik. Kelompok penekan yang dikenal kuat dalam hal ini adalah Vaderlandsche Club (VC), ultranasionalis, *blijvers* atau kaum indo-blasteran, *Dutch Nazi Movement*, Dutch SS, Partai Nasional Katolik, dan *Acting Residen* Belanda Jan Van Echoud. Pemerintah Belanda telah mempersiapkan berbagai upaya pemisahan New Guinea dari Indonesia dengan berbagai cara. Upaya Van Echoud untuk menciptakan suatu struktur politik baru di New Guinea yang melibatkan penduduk Papua mendapatkan dukungan penuh dari Belanda karena "Papuans political self-determination will be used as a trump card in its dispute with Indonesia".<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Ricklefs, hal. 283.

<sup>19</sup> UN Security Council Official Records, No. 132, hal. 32.

<sup>20</sup> Penders, hal. 99.

Sebagaimana sejarah mencatat, penyelesaian masalah Papua kemudian berjalan berlarut-larut dan akhirnya setelah melalui campur tangan PBB, baik DK PBB maupun SMU PBB, tercapai Perjanjian New York 1962 sebagai dasar penyelesaian masalah Papua. Inti Perjanjian New York 1962 adalah transfer administrasi Belanda ke Indonesia melalui PBB (*United Nations Temporary Executive Authority*) dan penyelenggaraan penentuan nasib sendiri enam tahun setelah administrasi Papua diserahkan sepenuhnya kepada Indonesia. Transfer administrasi dari Belanda ke UNTEA dilakukan pada 1 Oktober 1962 dan transfer administrasi dari UNTEA ke Indonesia dilakukan pada 1 Mei 1963. Penyelenggaraan penentuan nasib sendiri akhirnya diselesaikan pada 2 Agustus 1969 dengan cara musyawarah yang disetujui PBB dan Belanda.<sup>21</sup>

## DOKTRIN UTI POSSIDETIS JURIS DAN DEKOLONISASI INDONESIA

Proses dekolonisasi Indonesia dari penjajahan Belanda pada dasarnya telah memenuhi semua elemen substansi doktrin *uti possidetis juris* yaitu adanya dasar hukum yang jelas dalam menentukan wilayah

negara penjajah, adanya batas-batas terluar wilayah penjajah, serta adanya kegiatan administrasi penjajah yang terus menerus dan berdasar hukum di wilayah-wilayahnya. Semua elemen ini menunjukkan adanya hak kepemilikan wilayah atau *territorial title* Belanda secara jelas dan dihormati oleh semua negara pada waktu itu. Adanya perjanjian batas dengan Inggris dan Portugal menunjukkan bahwa batas *territorial title* Belanda diakui dan dihormati oleh hukum internasional. Jelas bahwa hukum internasional mengakui satu totalitas wilayah Belanda di Asia Tenggara yang dalam Konstitusi Belanda disebut sebagai *Netherlands Indies*.

Sesuai dengan prinsip berlakunya doktrin *uti possidetis juris* yakni pada saat proklamasi kemerdekaan, maka operasionalisasi dari doktrin yang “freezes the territorial title” dan “stops the clock and does not put back the hand” dalam konteks dekolonisasi Indonesia adalah bahwa sejak 17 Agustus 1945 *uti possidetis juris* telah “freezes the territorial title” Belanda atas Indonesia dan “stops the clock” kedaulatan Belanda atas Indonesia dan “does not put back the hand” kedaulatan Belanda tersebut. Dari segi hukum internasional berbagai upaya Belanda untuk mengurangi jumlah wilayah Indonesia dan menghalangi proses dekolonisasi adalah suatu sikap yang menginginkan “put back the hand” kolonialisme Belanda yang secara hukum internasional telah selesai pada 17 Agustus 1945.

Sebenarnya sesuai dengan prinsip hukum internasional, dalam hal ini doktrin *uti possidetis juris*, status hukum semua

<sup>21</sup> Menlu Belanda menegaskan dalam pidatonya pada Pertemuan SMU PBB ke-24 pada 13 November 1969 bahwa “... the Netherlands is prepared to recognize and to abide by the outcome of the act of self-determination ... and do not consider the method adopted by the Indonesian Government to be contrary to the provisions of the New York Agreement. ... no useful purpose would be served by commenting further on the manner in which the act of free choice took place or on the outcome”. UNGA Official Records no. A/PV.1810 hal. 3.

wilayah Belanda, termasuk Papua atau New Guinea Barat, secara otomatis menjadi wilayah Indonesia. Oleh karena itu, Pasal 2 KMB dan penyelenggaraan PEPERA sebenarnya tidak perlu ada, terlebih lagi apabila Pasal 2 KMB dan PEPERA ini dilihat dalam konteks upaya pemisahan Papua dari Indonesia.

Operasionalisasi hukum internasional atas *Covering Resolution* dan Pasal 1 KMB yang menyatakan secara tegas tentang *transferring real, complete and unconditional sovereignty* dan *unconditionally and irrevocably transfers complete sovereignty* adalah pengakuan seketika semua wilayah Belanda, termasuk Papua, sebagai milik Indonesia. Pasal 2 KMB tampaknya adalah pasal kompromi yang intinya adalah suatu mekanisme *face-saving* bagi Belanda yang sebenarnya *contradictio in terminis* dengan Pasal 1 KMB, *Covering Resolution* dan hukum internasional.

Pasal 2 KMB dan pelaksanaan PEPERA ini harus dilihat dari konteks pencarian metode yang tepat bagi *eventual return* Papua ke Indonesia, karena dari sudut pandang hukum internasional dengan atau tanpa Pasal 2 KMB dan pelaksanaan PEPERA, status hukum Papua adalah bagian tak terpisahkan Indonesia sejak 17 Agustus 1945. Pasal 2 KMB dan PEPERA hanya suatu proses politik untuk mengakomodasi kepentingan Belanda waktu itu saja. Dalil ini diperkuat dengan pernyataan penyesalan dan pengakuan Belanda atas segala tindakan Belanda dari tahun 1945 – 1950 yang disampaikan oleh Menlu Belanda Bernard Bot pada 19 Agustus 2005 di Gedung Pancasila:<sup>22</sup>

*"This is the first time since Indonesia declared its independence that a member of the Dutch government will attend the celebrations. Through my presence the Dutch government expresses its political and moral acceptance of the Proklamasi, the date the Republic of Indonesia declared independence... Only in hindsight does it become clear that the separation between Indonesia and the Netherlands was marked by more violence and lasted longer than was necessary."*

*In retrospect, it is clear that its large-scale deployment of military forces in 1947 put the Netherlands on the wrong side of history. The fact that military action was taken and that many people on both sides lost their lives or were wounded is a harsh and bitter reality especially for you, the people of the Republic of Indonesia. A large number of your people are estimated to have died as a result of the action taken by the Netherlands. On behalf of the Dutch government, I wish to express my profound regret for all that suffering."*

Indonesia merupakan suatu pernyataan politik tingkat tinggi dengan dampak yang sangat nyata yakni berupa: (a) Belanda tidak lagi menganggap Desember 1949 sebagai hari kemerdekaan Indonesia melalui penyerahan kedaulatan; dan (b) sebagai penegasan bahwa Pasal 2 KMB dan bahkan mungkin semua hasil KMB itu sendiri beserta tindakan-tindakan implementasi KMB, seperti PEPERA, dari aspek hukum internasional, menjadi suatu hal yang kini terkesan *redundant*.

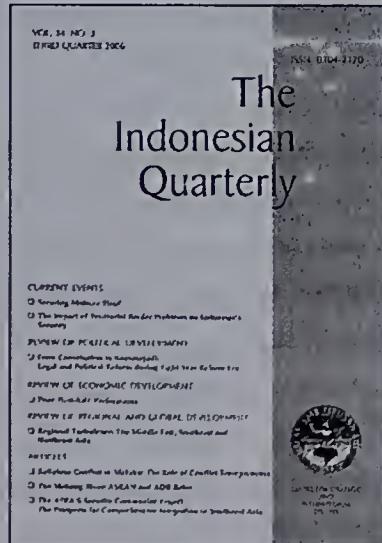
---

<sup>22</sup> Address Dr. Bernard Bot, Menteri Luar Negeri Kerajaan Belanda, pada Hari Ulang Tahun ke-60 Kemerdekaan Republik Indonesia, Jakarta, 16 Agustus 2005.

Pengakuan Belanda terhadap tanggal 17 Agustus 1945 dapat menambah substansi upaya Indonesia untuk meluruskan apa yang dinamakan sebagai "upaya pelurusan sejarah Papua". Sejarah Papua tidak diawali pada PEPERA tetapi pada 17 Agustus tahun 1945. Semua upaya untuk membahas Papua dari segi legalitas kewilayahan harus berasal dan sekaligus bermuara pada 17 Agustus 1945.

Demikian pula halnya dengan adanya klaim bahwa Papua harus dipisahkan dari Indonesia karena alasan-alasan antropologis dan pelaksanaan hak penentuan

nasib sendiri. Doktrin *uti possidetis juris* secara tegas menggariskan bahwa garis *uti possidetis* adalah garis yang sah sesuai hukum internasional, meskipun tidak sesuai dengan garis suku atau ras dan hak penentuan nasib sendiri, namun tidak dapat mengganggu garis hukum internasional. Upaya-upaya mengakomodasi garis suku dan ras justru akan mengundang konflik yang luas dan berkepanjangan. Kaum separatis kini perlu sadar "upaya pelurusan sejarah" mereka adalah upaya sepihak yang perlu diluruskan dengan menggunakan doktrin hukum internasional.



ISSN 0304-2170

#### Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 120.000,00 (Rp 35.000,00 per issue); Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

## The Indonesian Quarterly

*The Indonesian Quarterly* is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- Current Events;
- Review of Political Development;
- Review of Economic Development;
- Review of Regional and Global Development, and
- Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

*The Indonesian Quarterly*

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: [csis@csis.or.id](mailto:csis@csis.or.id)

Bank: BRI Jakarta-Tanah Abang, Account No. 0018.01.000211.30.1

# Masa Depan Pembangunan Kependudukan

Prijono Tjiptoherijanto

*Persoalan penduduk dan pembangunan sudah lama menjadi perhatian, baik pada tingkat global maupun nasional. Dalam perubahan tatanan dunia yang terjadi dewasa ini, yang mengarah pada demokratisasi dan hak asasi manusia, persoalan hubungan antara penduduk dan pembangunan menjadi semakin kompleks. Oleh karena itu para ahli demografi dan ahli sosial lainnya tidak mungkin lagi menggunakan pendekatan lama dalam melihat hubungan penduduk dengan pembangunan. Persoalan kelahiran, misalnya, jika ditekankan pada isu demografis akan mendapat banyak tantangan. Namun demikian, jika dikemas dalam konteks peningkatan kesejahteraan dan upaya perwujudan hak-hak individu dan pasangan untuk mengatur sendiri kehidupan reproduksi mereka, maka akan lebih mudah dapat diterima. Demikian halnya dengan persoalan mortalitas dan mobilitas penduduk.*

## PENDAHULUAN

KRISIS multi dimensi dan perubahan struktur pemerintahan dari sentralisasi menuju desentralisasi berdampak sangat besar pada paradigma pembangunan di Indonesia. Sejak pertengahan tahun 1997 sampai saat ini tiga isu besar yang masih menjadi perhatian banyak pihak, baik di dalam maupun di luar negeri, adalah : isu ekonomi, politik dan hukum. Isu ekonomi terutama dikaitkan krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 yang lalu. Isu politik terkait dengan terjadinya pergantian pemerintahan yang begitu cepat sejak reformasi bergulir di Indonesia dan tarik menarik pengaruh antara legislatif dan eksekutif. Kondisi ini ditambah dengan tarik menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pengaturan banyak aspek pembangunan di daerah sebagai dampak dari desentralisasi pemerintahan sejak awal tahun 2000 yang lalu. Sedangkan isu hukum terpusat pada

persoalan pengusutan dugaan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) yang kemudian tidak dapat dilepaskan dari kepentingan politik yang ada.

Sebagai dampak dari keadaan tersebut diatas, adalah perhatian pada upaya meningkatkan kesejahteraan penduduk menjadi berkurang. Indikator pembangunan manusia memperlihatkan bahwa posisi Indonesia makin tertinggal dibandingkan dengan negara-negara tetangga lainnya. Bahkan dengan negara yang sebelumnya tertinggal dari Indonesia, yaitu Vietnam. Ketertinggalan dalam pembangunan sumberdaya manusia ini menyebabkan posisi Indonesia akan semakin sulit dalam era globalisasi yang sedang berlangsung ini.

Oleh karena itu tidak ada pilihan lain bagi Pemerintah untuk mengedepankan pembangunan sumberdaya manusia atau

pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan (dalam arti luas) penduduk. Orientasi pembangunan yang diarahkan pada peningkatan kesejahteraan penduduk secara menyeluruh tidak saja berdampak pada peningkatan daya saing antar negara, namun juga diyakini akan berdampak pada keberlanjutan (sustainability) pembangunan itu sendiri. Ini kalau dibandingkan dengan orientasi pembangunan yang lebih diarahkan pada pertumbuhan. Diperlukan reformasi orientasi pembangunan, jika Indonesia tidak ingin makin tertinggal dengan negara lain dan kembali mengalami krisis ekonomi yang lebih dahsyat di masa depan.

Uraian tulisan berikut ini menawarkan alternatif orientasi dan fokus pembangunan yang perlu dilakukan oleh pemerintahan pada masa mendatang. Orientasi dan fokus pembangunan yang ditawarkan merupakan hasil kesepakatan global dan pengalaman dari berbagai negara. Tentu saja bukan berarti tidak ada agenda besar lainnya di luar fokus yang ditawarkan tersebut. Persoalan KKN, kepastian hukum dan stabilitas makro dan mikro ekonomi, harus tetap menjadi perhatian pemerintah.

## PARADIGMA PEMBANGUNAN PADA TINGKAT GLOBAL: MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS

Dikotomi orientasi pembangunan antara pertumbuhan dan pemerataan sudah berlangsung sejak lama. Namun berbagai kajian ilmiah yang ada selama ini membuktikan bahwa pembangunan yang menekankan pada pemerataan lebih berdampak

positif. Nilai positif ini paling tidak dapat dilihat dari dua aspek yaitu : *Pertama*, bahwa orientasi pembangunan yang menekankan pada pemerataan akan mengangkat kesejahteraan (dalam arti luas) penduduk secara lebih luas. Lebih banyak penduduk yang dapat menikmati hasil pembangunan. *Kedua*, secara timbal balik, karena makin banyak penduduk yang meningkat kesejahteraannya, maka pada gilirannya akan lebih banyak lagi sumberdaya manusia yang dapat berpartisipasi dalam pembangunan. Dengan demikian keberlanjutan pembangunan menjadi lebih pasti. Sebaliknya orientasi pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan akan lebih menghasilkan kesenjangan dalam masyarakat.

Pada dekade 1980-an banyak kelompok-kelompok studi yang mendiskusikan orientasi pembangunan "Growth" versus "Development", tersebut. Salah satu yang dapat disebutkan di sini adalah "Club of Rome". Kelompok ini kemudian mengemukakan argumen tentang "Limit to Growth". Selanjutnya pada dekade 1990-an, Perserikatan Bangsa-Bangsa membawa isu orientasi pembangunan yang mengarah pada kesejahteraan umat manusia tersebut (*development*) ke dalam pembahasan, diskusi serta kesepakatan antarnegara. Pada tahun 1992 misalnya, diselenggarakan KTT Bumi di Rio Janeiro. Tahun 1994 Konferensi Kependudukan dan Pembangunan di Cairo. Tahun 1995, konferensi Gender dan Pemberdayaan Perempuan, serta beberapa konferensi yang sejalan lainnya setelah itu.

Sebagai puncak dari upaya untuk mengedepankan pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan umat manusia,

baik untuk generasi saat ini maupun generasi mendatang, adalah kesepakatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang berasal dari 178 negara di markas besar PBB, New York, Amerika Serikat pada bulan September tahun 2000. Pertemuan tersebut dikenal dengan nama *Millenium Development Summit* (MDS). Pada pertemuan tersebut disepakati tentang arah pembangunan global pada abad 21. Kesepakatan tersebut kemudian dikenal dengan nama *Millenium Development Goals* (MDGs). MDGs berisi kesepakatan negara-negara tentang arah pembangunan berikut sasaran-sasarannya yang perlu diwujudkan.

Secara ringkas dapat dikemukakan bahwa arah pembangunan yang disepakati secara global meliputi : (1) menghapuskan kemiskinan dan kelaparan berat; (2) mewujudkan pendidikan dasar untuk semua orang; (3) mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan; (4) menurunkan kematian anak; (5) meningkatkan kesehatan maternal; (6) melawan penyebaran HIV/AIDS, dan penyakit kronis lainnya (malaria dan tuberkulosa); (7) menjamin keberlangsungan lingkungan; dan (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan. Lampiran 1 dalam tulisan ini memaparkan *goal*, target serta indikator pemantauan dari MDGs tersebut.

## PEMBANGUNAN KEPENDUDUKAN DALAM MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS

Sebagaimana telah dikemukakan dalam pembahasan di atas, MDGs merupakan strategi pembangunan yang telah disepakati secara global oleh para pemimpin negara

dan pemimpin pemerintahan. Perhatian masyarakat internasional mengenai perlunya integrasi kebijakan kependudukan ke dalam pembangunan telah berlangsung lama. Sejak konferensi kependudukan sedunia tahun 1974 di Bucharest, dilanjutkan di Mexico City tahun 1984 sampai dengan di Cairo pada tahun 1994, secara konsisten telah ditekankan bahwa integrasi kebijaksanaan kependudukan dan pembangunan merupakan hal yang penting. Perbedaannya adalah adanya pergeseran isu sentral dan cara pendekatan pada masing-masing konferensi sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkembang pada saat itu.

Konferensi Bucharest menyepakati perlunya mengendalikan pertumbuhan penduduk dan saat itu mulai terjadi perubahan paradigma pembangunan kependudukan dari yang semula bersifat *pro-natalis* ke *anti-natalis*. Pada era tersebut penanganan masalah pengaturan kelahiran dilakukan dengan pemakaian alat kontrasepsi. Sedangkan pada konferensi Mexico, isu pengelolaan pertumbuhan penduduk berubah dari penggunaan alat kontrasepsi kepada pembangunan dalam arti luas (*beyond family planning*). Konferensi Mexico mengeluarkan suatu slogan yang sangat terkenal yaitu "development is the best contraceptive". Dasar pemikirannya adalah bahwa proses pembangunan, baik pembangunan ekonomi maupun pembangunan sosial, akan berdampak pada pembentukan norma tertentu mengenai anak.

Namun kerangka berpikir tersebut banyak tidak berjalan di berbagai negara. Pertama, pembangunan ekonomi dan sosial di banyak negara membutuhkan waktu

yang lama. Bahkan dalam beberapa kasus banyak negara yang terjebak dalam kemiskinan sehingga mengalami kesulitan untuk membangun kondisi ekonominya. *Kedua*, apabila tujuannya adalah untuk mengendalikan penduduk semata, maka program keluarga berencana telah terbukti sebagai suatu program yang efektif.

Sementara konferensi Cairo, lebih menekankan pada isu-isu perwujudan hak asasi manusia (penduduk) dalam pembangunan. Konferensi Cairo banyak dipandang sebagai momentum perubahan mendasar dari pendekatan masalah kependudukan dalam pembangunan. Sebelum konferensi Cairo, banyak pihak yang memandang pembangunan kependudukan lebih banyak difokuskan pada pengendalian pertumbuhan penduduk semata (aspek demografi) dan kedudukan negara dalam menentukan arah pembangunan kependudukan (terutama pengendalian pertumbuhan penduduk) sangat besar. Akibatnya terjadi banyak 'pemaksaan' dalam menjalankan kebijakan kependudukan tersebut.

Beberapa karya yang cukup mempengaruhi perubahan kerangka konsep kependudukan dalam pembangunan antara lain dikembangkan oleh Rosenfield dan Maine (1985), yang menjelaskan tentang kesehatan masyarakat, Germain (1987) menekankan pada pemberdayaan perempuan. Sedangkan Dixon-Muller (1993), Sen, Germain & Chen (1994) yang juga memberikan penekanan pada pemberdayaan perempuan & hak individu (lihat Jones, Gavin, 1998).

Konferensi Cairo dengan sangat detail mencoba melihat keterkaitan antara kependudukan dan pembangunan. Oleh karena begitu banyaknya isu dan kompleksnya hubungan antara kedua hal tersebut (kependudukan dan pembangunan), maka pada konferensi Cairo memberikan penekanan pada beberapa aspek yang harus ditangani, yang meliputi :

- Bahwa semua pasangan dan individu memiliki kehidupan kesehatan reproduksi yang baik, termasuk di dalamnya keluarga berencana dan kesehatan seksual. Ukuran yang dipakai untuk melihat kemajuan pelaksanaan tujuan tersebut adalah *Maternal Mortality Rate* (MMR), tingkat kelahiran wanita usia 20 tahun ke bawah (*Adolescent Fertility Rate*), prevalence HIV pada kelompok usia 15-24 tahun dan wanita hamil, tingkat kematian anak usia 5 tahun kebawah (*Under-five Mortality Rate*), dan individu dan pasangan yang ingin ber-KB namun tidak dapat dilayani (*Unmet need*).
- Negara memperhatikan hubungan timbal balik antara dinamika kependudukan dan pembangunan berkelanjutan dan kemiskinan, termasuk dampak dari HIV / AIDS. Ukuran yang dipakai untuk menilai kemajuan adalah : (1) usia harapan hidup waktu lahir berdasarkan jenis kelamin, (2). proporsi penduduk yang kemampuan daya belinya di bawah 1 US dolar per hari, (3) tingkat kemiskinan (*Poverty Headcount Ratio*), dan (4) angka rasio ketergantungan (*Age Dependency Ratio*).

- Tercapainya keadilan dan kesetaraan gender. Ukuran yang dipakai untuk melihat kemajuan meliputi: (1) rasio siswi perempuan dengan siswa laki-laki pada sekolah dasar dan sekolah lanjutan pertama, (2) tingkat melek huruf dikalangan perempuan usia 15-24 tahun, dan (3) proporsi perempuan yang duduk sebagai anggota parlemen

Dengan melihat pada indikator pencapaian konferensi Cairo, maka jelas nampak bahwa sasaran MDGs sulit untuk dicapai jika sasaran pembangunan kependudukan sebagaimana yang disepakati dalam konferensi Cairo tidak terpenuhi<sup>1</sup>. Sebagai contoh, sulit membayangkan bagaimana negara yang sudah 'terjebak' dalam kemiskinan dapat menanggulangi kemiskinan tersebut tanpa melakukan program kependudukan, khususnya pengaturan kelahiran. Tanpa adanya program pengaturan kelahiran sulit bagi keluarga miskin untuk meningkatkan kesejahteraan mereka, oleh karena besarnya beban yang harus ditanggung dan terbatasnya sumberdaya yang dimiliki. Dengan demikian dapat diduga akan lahir penduduk-penduduk miskin baru

secara tidak terkontrol, yang berasal dari mereka yang sekarang ini memang miskin.

Namun demikian, pembangunan yang berwawasan kependudukan tidak mudah untuk diimplementasikan. Ada beberapa alasan mengapa sulit membahas masalah tersebut, yaitu<sup>2</sup>: *Pertama*, cukup banyak negara-negara yang percaya bahwa jika masalah ekonomi dapat dipecahkan, maka fertilitas akan menurun secara otomatis. Mereka tidak menolak keluarga berencana, tetapi mereka tidak melihat bahwa pelayanan keluarga berencana adalah berkaitan secara timbal balik dengan pembangunan, termasuk pelestarian lingkungan hidup. Pengendalian penduduk bukan dipandang sebagai kebijaksanaan kependudukan secara makro, tetapi pemberian kontrasepsi sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan individu dan keluarga saja. *Kedua*, isu masalah kependudukan masih menjadi sangat sensitif untuk beberapa negara, terutama yang menyangkut masalah pemakaian kontrasepsi dan aborsi. *Ketiga*, pemecahan masalah kependudukan memerlukan penanganan jangka panjang yang berkesinambungan. Oleh karenanya, sering kali menjadikan program ini luput dari perhatian para perencana pembangunan. *Keempat*, program kependudukan dan sumber daya manusia dalam jangka pendek akan menurunkan laju pertumbuhan ekonomi.

---

<sup>1</sup> Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, pada pembukaan Konferensi Kependudukan Asia Pasifik ke V di Bangkok, Thailand tahun 2002, menyampaikan pesannya sebagai berikut: "The Millennium Development Goals, particularly the eradication of extreme poverty and hunger, cannot be achieved if questions of population and reproductive health are not squarely addressed. And that means stronger efforts to promote women's rights, and greater investment in education and health, including family planning".

---

<sup>2</sup> Lihat juga Siswanto A. Wilopo, 2004: "Bahan pembelajaran pada Diklat Perencanaan Pembangunan Wilayah Berwawasan Kependudukan", diselenggarakan oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan, Departemen Dalam Negeri RI, Jakarta, 9 Maret 2004.

Sementara itu, perhatian masyarakat internasional, khususnya pihak donor, terhadap persoalan kependudukan, utamanya pengendalian pertumbuhan penduduk, saat ini mengalami masa 'kejemuhan'. Pihak donor banyak melihat bahwa upaya untuk menurunkan laju pertumbuhan penduduk sudah berada pada tahap maksimal sebagai suatu intervensi yang bersifat langsung. Oleh karena itu pembiayaan program sekarang ini lebih difokuskan pada upaya peningkatan kesejahteraan penduduk, seperti misalnya program pendidikan, perbaikan sanitasi, air bersih dan sebagainya. Program ini dipandang akan meningkatkan kesejahteraan penduduk dan pada gilirannya akan berdampak pada penurunan kelahiran lebih lanjut. Walaupun banyak bukti memperlihatkan hal tersebut tidak terjadi secara otomatis dan langsung.

Pada dasarnya terpulang kepada bagaimana bangsa Indonesia melihat masalah pembangunan ini. Apakah akan lebih mengedepankan aspek pertumbuhan dengan hanya melihat perspektif pembangunan dalam jangka yang pendek atau sebaliknya melihat pembangunan ini dalam konteks pembangunan yang berkelanjutan, yang memperhatikan pula kepentingan generasi mendatang. Jika alternatif kedua yang diambil, maka mau tidak mau masalah kependudukan, terutama terkait dengan masalah pengaturan pertumbuhan, pengarahan mobilitas dan peningkatan kualitas, harus diutamakan. Penduduk secara menyeluruh harus mampu dijadikan modal pembangunan dan sekaligus penikmat pembangunan.

## ARAH PEMBANGUNAN DAN PENGENDALIAN PERTUMBUHAN PENDUDUK

Dalam rangka mencapai sasaran MDGs, dan sudut pembangunan sumber daya manusia maka pemerintah Indonesia perlu memberikan fokus pada empat hal. Bukan berarti di luar itu tidak ada yang harus dilakukan. Sebagaimana telah disebutkan di atas persoalan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, termasuk masalah pengelolaan lingkungan hidup, pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN), serta masalah kepastian hukum, tetap harus menjadi perhatian pemerintah.

Sementara itu, pertumbuhan ekonomi mampu menurunkan kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan. Namun tanpa pengendalian pertumbuhan penduduk upaya tersebut akan sangat berat. Dalam hitungan ekonomi saja, saat ini untuk mengatasi masalah pengangguran diperlukan tingkat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, yaitu sekitar 6 persen atau bahkan lebih. Hitungannya adalah saat ini setiap tahun jumlah penduduk yang masuk dalam kategori angkatan kerja baru sekitar 2,1 juta jiwa. Menurut perhitungan setiap tambahan 1 persen pertumbuhan ekonomi akan menyerap sekitar 300 sampai 350 ribu angkatan kerja<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Bahkan menurut perhitungan FEUI di Indonesia saat ini angkanya jauh lebih rendah yaitu sekitar 200-250 ribu. saja. Ini terkait dengan makin rendahnya elastisitas pasar kerja (employment elasticity) di Indonesia. Untuk uraian lebih mendalam mengenai proyeksi FEUI ini, lihat : "Isu Ekonomi dan Reformasi Kebijakan Strategik". Jakarta 28 Juni 2004.

Tingginya jumlah mereka yang masuk dalam kategori angkatan kerja ini merupakan dampak dari tingginya tingkat kelahiran pada masa lalu. Jika kemudian Indonesia lemah dalam melakukan pengendalian pertumbuhan penduduk melalui pengaturan kelahiran, maka persoalan tingginya persentasi penduduk yang masuk ke dalam pasar kerja akan terus menjadi persoalan di masa mendatang.

Oleh karena itu, pemerintah sesuai dengan *International Conference on Population and Development* (ICPD) di Cairo pada tahun 1994, telah mencanangkan beberapa target dalam pembangunan kependudukan yang disesuaikan dengan tingkat pembangunan yang ada. Dalam hubungan ini termasuk kebijakan yang diambil untuk mencapai tingkat fertilitas yang sesuai dengan angka "replacement level" pada tahun 2010–2015, yakni sekitar angka 2,2 anak setiap ibu. Sementara saat ini tingkat fertilitas di Indonesia adalah 2,6. Upaya pengendalian pertumbuhan penduduk tidak semata-mata dalam hubungan dengan masalah pengaturan demografis semata. Namun lebih dari itu adalah upaya untuk meningkatkan kesejahteraan umat manusia secara keseluruhan.

## PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Selain menjadi tujuan utama MDGs, penanggulangan kemiskinan memang menjadi amanat Pancasila dan konstitusi Indonesia. Penanggulangan kemiskinan bukan hanya persoalan ekonomi saja, namun merupakan pekerjaan yang tidak mudah dan sangat kompleks. Dalam berbagai kajian pada tingkat global disepakati

bahwa penanggulangan kemiskinan memerlukan pendekatan yang komprehensif, mulai dari pembangunan ekonomi, pembangunan sosial, sampai pada persoalan "good governance".

Adapun fokus yang harus diberikan dalam rangka penanggulangan masalah kemiskinan adalah: *Pertama*, meningkatkan dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi. *Kedua* menjamin bahwa pertumbuhan ekonomi terfokus pada kelompok miskin (*pro-poor*), sehingga dengan demikian kelompok miskin memperoleh keuntungan yang lebih besar dari pertumbuhan ekonomi tersebut dalam arti pendapatan, kesejahteraan dan kesempatan. *Ketiga*, sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya untuk meningkatkan pendapatan melalui pembangunan ekonomi yang *pro-poor*, maka perhatian yang lebih besar harus juga diberikan untuk meningkatkan akses kelompok miskin pada berbagai pelayanan dasar dan meningkatkan kemampuan mereka agar dapat lebih terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

## PEMBANGUNAN SDM: KESEHATAN, PENDIDIKAN DAN PEMBERDAYAAN PEREMPUAN

Aspek pembangunan sosial yang berkelanjutan merupakan penjabaran dari penempatan peran penduduk sebagai "obyek" pembangunan, atau sebagai penikmat pembangunan. Pembangunan tersebut baru dikatakan berhasil jika mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk dalam arti yang luas, bukan hanya terbatas pada kelompok tertentu saja. Kebijakan yang *pro-poor* melalui subsidi silang, jaring

pengaman sosial dan lain sebagainya, perlu dilakukan pada sektor yang benar-benar berdampak pada peningkatan kualitas hidup penduduk miskin. Sektor kesehatan dan pendidikan merupakan dua sektor yang paling dekat hubungannya dengan masalah pembangunan SDM masa depan.

Sementara, persoalan pemberdayaan perempuan dan kesetaraan gender adalah persoalan meningkatkan peranserta kelompok tertentu, dalam hal ini adalah kaum perempuan, dalam konteks pembangunan bangsa. Kelompok perempuan jumlahnya sangat besar. Bahkan jika dilihat secara demografis, jumlah kelompok ini lebih besar daripada pria. Namun karena berbagai persoalan sosial budaya, menempatkan mereka pada posisi yang sulit untuk berkembang sesuai dengan potensi yang dimilikinya. Untuk itu agar setiap penduduk dapat berperan optimal dalam pembangunan, diperlukan upaya untuk mengatasi berbagai persoalan yang mempersulit optimalisasi peranserta kelompok perempuan dalam pembangunan.

## PENUTUP

Persoalan penduduk dan pembangunan sudah lama menjadi perhatian, baik pada tingkat global maupun nasional. Namun dalam perubahan tatanan dunia yang terjadi dewasa ini, yang lebih mengarah pada demokratisasi dan hak asasi manusia, persoalan hubungan antara penduduk dan

pembangunan menjadi semakin kompleks dan spesifik. Oleh karenanya, para *demographer* dan ahli sosial lainnya tidak mungkin lagi menggunakan pendekatan lama dalam melihat hubungan penduduk dengan pembangunan.

Persoalan kelahiran misalnya, jika hanya ditekankan pada isu demografis akan mendapat banyak tantangan. Namun jika dikemas dalam konteks peningkatan ke-sejahteraan dan upaya perwujudan hak-hak individu dan pasangan untuk mengatur sendiri kehidupan reproduksi mereka, maka akan lebih mudah dapat diterima. Demikian pula dengan persoalan mortalitas dan mobilitas penduduk.

Tema sentral pembangunan yang ada adalah penanggulangan kemiskinan. Dalam konteks inilah para ahli kependudukan harus melihat bagaimana hubungan antara persoalan-persoalan demografi dasar, yaitu: kelahiran, kematian dan perpindahan penduduk, dengan masalah kemiskinan. Perlu dicari dengan menge-mukakan bukti-bukti ilmiah dan dikomuni-kasikan secara jelas bagaimana hubungan antara pengaturan kelahiran, kematian atau mobilitas dengan kemiskinan. Tanpa mampu untuk melihat hubungan-hubungan tersebut dalam persoalan kontekstual yang sedang menjadi perhatian dunia, maka bidang kependudukan akan semakin tidak populer dan dapat dianggap sebagai bagian dari perdebatan dalam dunia akademik belaka.

## Lampiran – 1

**MILLENIUM DEVELOPMENT GOALS**  
**TARGET DAN INDIKATOR**

GOAL DAN TARGET		INDIKATOR UNTUK MEMANTAU KEMAJUAN DAN PENCAPAIAN
<b>GOAL 1 : MENGHAPUSKAN KE-MISKINAN DAN KELA-PARAN EKSTREM</b>		
Target 1 : Menurunkan proporsi penduduk yang mempunyai pendapatan kurang dari \$1 per hari pada tahun 2015 hingga separuhnya dari kondisi tahun 1990.	1a  1b  2.  3.	Proporsi penduduk yang berpendapatan di bawah \$1/hari. Rasio penduduk miskin (persentase penduduk di bawah garis kemiskinan). Rasio kesenjangan kemiskinan (insiden x tingkat kemiskinan). Sumbangan kuintile termiskin dalam konsumsi nasional.
Target 2 : Menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan pada tahun 2015 hingga separuhnya dari kondisi tahun 1990.	4.  5.	Prevalensi anak balita yang berat badannya kurang. Proporsi penduduk yang tingkat konsumsinya di bawah rata-rata nasional (2,100 kalori/hari).
<b>GOAL 2 : MENCAPI PENDIDIKAN DASAR SECARA KESELU-RUHAN</b>		
Target 3 : Memastikan sebelum tahun 2015, anak-anak di mana pun juga, baik laki-laki maupun perempuan, dapat menamatkan pendidikan dasar.	6.  7a  7b  8.	Rasio partisipasi bersih sekolah dasar. Proporsi anak sekolah yang mengikuti grade 1 hingga grade 5. Tingkat tamat SD Angka melek huruf usia 15 – 24 tahun.

<b>GOAL 3 : MEMPROMOSIKAN KESETARAAN GENDER DAN MEMBERDAYAKAN PEREMPUAN</b>		
Target 4 : Menghapuskan perbedaan gender dalam pendidikan dasar dan menengah sebelum tahun 2005 dan di semua tingkat pendidikan sebelum tahun 2015.	9. 10. 11. 12.	Rasio perempuan dibandingkan laki-laki pada tingkat primer, sekunder dan tersier. Rasio angka melek huruf perempuan dibandingkan laki-laki usia 15-24 tahun. Sumbangan pendapatan perempuan pada sektor non-pertanian Proporsi perempuan yang duduk di parlemen.
<b>GOAL 4 : MENURUNKAN ANGKA KEMATIAN ANAK</b>		
Target 5 : Menurunkan angka kematian anak balita pada tahun 2015 hingga dua pertiga dari kondisi tahun 1990.	13. 14. 15.	Angka kematian BALITA. Tingkat Kematian Bayi. Proporsi anak usia 1 tahun yang mendapatkan imunisasi campak.
<b>GOAL 5 : MENINGKATKAN KESEHATAN IBU</b>		
Target 6 : Menurunkan rasio kematian ibu pada tahun 2015 hingga tiga per empat dari kondisi tahun 1990	16. 17.	Rasio kematian ibu Proporsi kelahiran yang ditolong petugas kesehatan terlatih.
<b>GOAL 6 : MEMERANGI HIV/AIDS, MALARIA DAN PENYAKIT LAINNYA</b>		
Target 7 : Menghentikan dan menjaga/ mengurangi penyebaran HIV/AIDS sebelum tahun 2015.	18. 19.	Prevalensi HIV di antara perempuan hamil usia 15-24 tahun. Rate penggunaan kondom dibandingkan penggunaan kontrasepsi secara keseluruhan. Penggunaan kondom di antara penduduk

	19a. 19b. 19c. 20.	berisiko tinggi. Persentase penduduk 15-24 tahun yang memiliki pengetahuan komprehensif dan benar tentang HIV / AIDS. Angka pemakaian kontrasepsi (CPR). Rasio kesertaan sekolah dari anak usia 10-14 tahun yang tertular HIV/AIDS terhadap anak non-HIV / AIDS.
Target 8 : Menghentikan dan mengurangi insiden malaria dan penyakit lainnya sebelum tahun 2015.	21. 22. 23. 24.	Prevalensi dan <i>rate</i> kematian yang terkait dengan malaria. Proporsi penduduk di daerah risiko tinggi malaria yang menggunakan pencegahan malaria secara efektif dan mendapatkan <i>treatment</i> . Prevalensi dan <i>rate</i> kematian terkait dengan TB. Proporsi TB yang terdeteksi dan diobati melalui DOTS ( <i>Directly Observed Treatment Short Course</i> ).
GOAL 7 : MEMASTIKAN KELES-TARIAN LINGKUNGAN		
Target 9 : Mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam kebijakan dan program negara serta mengurangi kehilangan sumber daya lingkungan.	25. 26. 27. 28. 29.	Proporsi hutan terhadap luas daratan Rasio area untuk mempertahankan keragaman biologi terhadap keseluruhan lahan. Penggunaan energi (ekuivalen Kg minyak per \$1 GDP (PPP)) Emisi CO2 ( per kapita) dan konsumsi Ozone – depleting CFCs (QDP tons). Proporsi penduduk yang menggunakan bahan bakar solid.
Target 10 : Menurunkan proporsi penduduk yang tidak memiliki akses sumber air minum yang aman dan sanitasi dasar pada tahun 2015 hingga separuhnya dari kondisi 1990.	30. 31.	Proporsi penduduk yang memiliki akses terhadap air bersih, daerah perkotaan dan perdesaan. Proporsi penduduk desa dan kota yang memiliki akses terhadap sarana sanitasi.

<p>Target 11 : Sebelum tahun 2020, memiliki peningkatan yang bermakna dalam kehidupan 100 juta penduduk, minimal, di wilayah kumuh.</p>	32.	<p>Proporsi rumah tangga yang memiliki tempat tinggal tetap.</p>
<p><b>GOAL 8 : MENGEMBANGKAN KEMITRAAN GLOBAL UNTUK PEMBANGUNAN</b></p>		
<p>Target 12 : Mengembangkan perdagangan dan sistem keuangan yang terbuka, berdasarkan aturan, dan tidak diskiriminatif. Termasuk kesepakatan terhadap kepemerintahan yang bersih, pembangunan, dan penurunan kemiskinan – baik nasional maupun internasional.</p>	33.	<p>Net ODA, total dan bagi negara kurang berkembang, sebagai persentase OECD/DAC <i>donors gross national income</i>.</p>
	34.	<p>Total bilateral.</p>
<p>Target 13 : Mengarah pada kebutuhan negara-negara kurang berkembang termasuk: akses bebas tarif dan kuota ekspor bagi negara-negara kurang berkembang; mengembangkan program penghapusan hutang bagi HIPC dan pembatalan hutang bilateral; dan lebih mementingkan ODA bagi negara-negara yang menyepakati penurunan kemiskinan.</p>	35.	<p>Bilateral ODA.</p>
	36.	<p>ODA yang diterima oleh negara-negara daratan.</p>
	37.	<p>ODA yang diterima negara-negara kepulauan kecil.</p>
<p>Target 14 : Mengarah pada keperluan khusus negara-negara tertutup daratan dan negara-negara bagian yang terdiri dari pulau-pulau kecil (melalui program aksi pembangunan berkelanjutan dari negara-negara bagian pulau-pulau kecil dan <i>outcome</i> dari Sidang Umum ke -22).</p>	38.	<p>Proporsi impor negara-negara maju.</p>
	39.	<p>Rata-rata tarif masuk oleh negara maju untuk produk pertanian.</p>
	40.	<p>Sektor pertanian yang didukung oleh OICD <i>countries</i>.</p>
	41.	<p>Proporsi ODA untuk membantu pengembangan kapasitas perdagangan.</p>

<p>Target 15 :</p> <p>Menyetujui secara komprehensif masalah hutang negara-negara berkembang dengan ukuran-ukuran nasional dan internasional guna menjamin keberlangsungan hutang dalam jangka panjang.</p>	42. 43. 44.	<p>Jumlah negara yang telah mencapai HIPC. Pengurangan hutang yang disepakati dalam HIPC.</p> <p>Hutang dibandingkan dengan ekspor.</p>
<p>Target 16 :</p> <p>Melalui kerja sama dengan negara-negara berkembang, mengembangkan dan menerapkan strategi bagi pekerja muda yang produktif dan memadai.</p>	45.	<p>Rate pengangguran penduduk 15-24 , laki-perempuan dan total.</p>
<p>Target 17 :</p> <p>Melalui kerjasama dengan perusahaan farmasi, menyediakan akses obat-obatan yang terjangkau dan esensial di negara-negara berkembang.</p>	46.	<p>Proporsi penduduk yang memiliki akses terhadap obat-obatan esensial dan terjangkau.</p>
<p>Target 18 :</p> <p>Melalui kerja sama dengan sektor swasta, menyajikan keuntungan dari teknologi baru, khususnya informasi dan komunikasi.</p>	47. 48a. 49b.	<p>Sambungan telepon (fax maupun cellular) per 100 penduduk .</p> <p>Penggunaan komputer/100 penduduk.</p> <p>Penggunaan internet/100 penduduk.</p>

## KEPUSTAKAAN

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional. 2004. "Keluarga Berencana Kependudukan dan pembangunan Berkelaanjutan", Jakarta 2004.

Barlow. R. 1994. "Population Growth and Economic Growth: Some More Correlations", *Population and Development Review*, 20;153-165.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1992. *Education, Economic, and Social Development:*

*Second 25 Year Development Plan and Sixth 5 Year Development Plan:, Background Paper and Goal*, Jakarta.

Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2004. *Isu Ekonomi dan Rekomendasi Kebijakan Strategik*, Jakarta.

Prijono Tjiptoherijanto. 2001. *Kependudukan dalam era reformasi* dalam Agus Dwiyanto dan

Fathurochman. "Reorientasi Kebijakan Kependudukan," Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM, hal 57-76.

Siswanto Agus Wilopo. 2004. "Dimensi Kependudukan dalam Pembangunan Berkelanjutan," makalah disampaikan pada Diklat Perencanaan Pembangunan Wilayah Berwawasan Kependudukan, diselenggarakan oleh Badan Pendidikan dan Pelatihan, Departemen Dalam Negeri R.I, Jakarta 9 Maret 2004.

UNFPA. 1993. *Population in the 21 st Century*, UNFPA, New York.

United Nations. 1994. *Programme of Action of The United International Conference on Population and Developmen*, United Nations, New York.

UNFPA. 2003. *Achieving the Millenium Development Goals: Population and Reproductive Health as Critical Determinants, Population and Development Strategies Series No. 10*, New York, USA.

## MEMBANGUN INDONESIA DARI DAERAH



Penyunting: *M. Djadjijono, I Made Leo Wiratma, T.A. Legowo*  
Diterbitkan oleh: *Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta*.

Buku ini merupakan kompilasi berbagai pandangan peserta Seminar Milenium ke-5 yang diselenggarakan oleh CSIS pada November 2005 dengan tema "Membangun Indonesia dari Daerah". Pandangan-pandangan yang terangkum dalam buku ini mencerminkan bukan hanya persoalan-persoalan daerah, tetapi juga berbagai pemikiran untuk menyelesaikan persoalan-persoalan tersebut dalam konteks desentralisasi dan otonomi daerah untuk masa depan Indonesia.

Buku yang memuat 47 tulisan ini dibagi menjadi lima bab. Bab I berisi pendahuluan yang ditulis oleh para penyunting, sedangkan Bab II yang terdiri dari

12 tulisan menyoroti masalah penguatan demokrasi dan *good governance* (tata-kelola yang baik) di daerah. Sebanyak 21 tulisan yang terangkum dalam Bab III membahas masalah-masalah desentralisasi dan otonomi daerah. Bab IV terdiri dari 14 tulisan yang difokuskan pada masalah pembangunan ekonomi daerah, yang selanjutnya diikuti oleh Bab V yang menyampaikan rangkuman masalah dan rekomendasi penyelesaian.

Buku ini disarankan bagi mereka yang berminat pada masalah desentralisasi dan otonomi daerah, termasuk pada upaya-upaya penyempurnaan kebijakan dalam kedua hal tersebut.

2006. Cet. ke-1, 342 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-91-8, Rp 50.000,00  
Ongkos kirim 20%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

**Centre for Strategic and International Studies**  
Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

# Strategi Penanggulangan Kemiskinan Melalui Pendekatan Struktural

Budi Rajab

Pada mulanya penyebab kemiskinan terkait dengan kurangnya penguasaan sumber-sumber daya ekonomi. Sebagai akibatnya, muncul ketidakmampuan dan budaya kemiskinan yang berwujud pada sikap-sikap fatalistik dan ketergantungan, yang kemudian justru semakin memperkuat dan melanggengkan ketidakmampuan penguasaan sarana ekonomi tersebut. Karena itu, sebab dan akibat dari kemiskinan selalu menunjuk pada lingkaran setan. Upaya penanggulangan kemiskinan ini seringkali menunjuk pada upaya-upaya untuk meningkatkan kapabilitas dan mengubah budaya kemiskinan, seperti yang pernah dilakukan pemerintahan Orde Baru. Hasil dari pendekatan itu tidak menggembirakan. Selain jalannya tersendat-sendat, jumlah orang miskin yang bisa keluar dari jerat kemiskinan juga relatif sangat kecil. Di samping itu, dampak strategi tersebut adalah timbulnya apa yang disebut dengan kemiskinan relatif, yakni terjadi ketimpangan yang kian melebar dalam distribusi pendapatan dan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi.

## PENDAHULUAN

CUKUP mudah menemukan siapa dan di mana orang-orang miskin itu berada. Dalam hidup keseharian, kita langsung bisa menunjuk pada abang becak, pengemis, pengamen anak-anak dan remaja di jalanan, pedagang asongan, dan pemulung sebagai orang-orang miskin di wilayah perkotaan. Tempat tinggal mereka pun mudah dijumpai, umumnya menempati gubuk-gubuk kecil yang berdempetan, yang dari sisi lingkungan kesehatan di dalam dan sekitar rumah mereka jauh dari layak untuk disebut pemukiman yang bisa dihuni, katakanlah mereka tinggal di pemukiman kumuh (*slum area*). Di samping itu, gubuk-gubuk tersebut dihuni begitu banyak orang, sehingga tingkat kepadatannya sangat tinggi (Jellinek 1995).<sup>1</sup>

Di pedesaan secara relatif jumlah orang miskin lebih besar daripada di perkotaan, bahkan orang-orang miskin yang ada di perkotaan biasanya juga berasal dari orang-orang miskin pedesaan, yang karena kesempatan dan peluang nafkah di desa sudah sempit mereka bergerak ke kota, berurbanisasi, dengan tujuan setidaknya

<sup>1</sup> Pada pertengahan tahun 1980-an Jelinek melakukan penelitian di satu kampung kumuh dan padat di Jakarta, yang dihuni oleh penduduk yang bekerja di sektor informal yang kerap berganti-ganti jenis pekerjaan. Begitu juga dengan penelitian Bruinessen di kota Bandung pada pertengahan tahun 1980-an, di kampung yang sangat padat, yang diberi nama Sukapakir, memberi gambaran tentang keadaan lingkungan pemukiman yang kumuh dan

agar bisa bertahan hidup (*survival*), atau kalau memungkinkan, bisa sedikit menaikkan kondisi ekonomi. Dengan demikian, kemiskinan di pedesaan dan di perkotaan memiliki hubungan kontinuitas, kemiskinan yang kita temui di perkotaan pada mulanya berakar dari kemiskinan di pedesaan (Redfield 1961; Lipton 1984).<sup>2</sup> Penduduk miskin di pedesaan di antaranya bisa dilihat pada ragam pekerjaan mereka, yang kaum awam menyebutnya "buruh", buruh tani, buruh nelayan, buruh kerajinan rumah tangga dan industri kecil, dan buruh serabutan lainnya. Rumah yang mereka huni pun berukuran kecil, terbuat dari bambu atau kayu yang tidak bermutu, letaknya

---

ragam pekerjaan serabutan dan beralih-alih, dari orang-orang miskin kota yang ada di kampung itu.

<sup>2</sup> Dalam pandangan Redfield, desa dan kota bukan dua wilayah yang terpisah secara diametrik, tetapi merupakan suatu kontinum, selalu terjadi hubungan dan pertukaran budaya dan ekonomi. Pertumbuhan dan kepadatan penduduk kota, yang mendorong pada perkembangan ekonomi dan keragaman budaya, sebagian besar didorong oleh mobilitas penduduk dari wilayah pedesaan. Dengan merujuk pada konsepsi Redfield ini, berarti kota tumbuh, dan berkembang karena terjadinya urbanisasi, sementara mereka yang melakukan urbanisasi, yang sebagian besar dilakukan kelas menengah bawah pedesaan yang merasakan lapangan pekerjaan di tempat asal mereka sudah tidak menjanjikan secara ekonomi, tidak semuanya berhasil hidup dengan layak di wilayah perkotaan. Dalam konteks inilah, kemiskinan yang mereka alami di pedesaan kemudian mereka bawa ke perkotaan. Bandingkan juga konsepsi Redfield ini dengan pengamatan Lipton mengenai sulitnya orang-orang miskin yang ada di perkotaan, yang sebelumnya mereka berasal dari pedesaan, untuk bisa keluar dari jera kemiskinan.

biasanya di belakang rumah-rumah permanen yang berada di tepi jalan utama desa (Breman dan Wiradi 1989, 104-112).

Gambaran di atas merupakan sebagian dari ciri-ciri kemiskinan yang secara fisik banyak dijumpai di perkotaan dan pedesaan di Republik Indonesia ini. Mengapa mereka miskin dan *tetap* miskin (Hardjono 1990)?<sup>3</sup> Hal-hal apa yang menjadikan mereka dililit kemiskinan, serba kekurangan untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari, dan juga kurang mempunyai aksesibilitas pada lembaga-lembaga sosial dan politik yang bisa menjadi saluran kepentingan bagi perbaikan kualitas hidup yang lebih baik bagi generasi berikutnya?

Tulisan ini menelusuri sebab dan akibat dari kemiskinan. Akibat dari kemiskinan mengimplikasikan hal lain yang kemudian berbalik memperkuat penyebab utamanya. Inilah yang disebut hubungan kausalitas dari kemiskinan atau yang dikenal dengan lingkaran setan kemiskinan (*circulus vitiosus*), yang menunjuk pada kenyataan bahwa karena mereka miskin, maka mereka menjadi miskin dan tetap miskin.

## UKURAN KEMISKINAN

Sampai pertengahan tahun 1970-an, penduduk miskin di Indonesia berjumlah sekitar 54,2 juta (40,1%) orang. Dua dekade

---

<sup>3</sup> Dalam penelitian Hardjono di sebuah desa di bagian Tenggara Kota Bandung, Jawa Barat, yang cukup rinci, dapat ditemukan adanya orang-orang miskin yang orang tua dan kakek-nenek mereka juga termasuk kategori penduduk miskin di desa itu.

kemudian, sampai pertengahan tahun 1990-an, persentasenya turun lebih dari setengahnya menjadi 17,5% (34,5 juta), bahkan angka absolutnya pun berkurang cukup besar. Namun, saat krisis ekonomi sedang berada di puncaknya, tahun 1999, jumlah penduduk miskin naik signifikan menjadi 23,4%, malah angka absolutnya cukup tinggi, 47,9 juta orang, jauh di atas angka kemiskinan tahun 1980 (43,2 juta orang). Meskipun krisis ekonomi belum pulih sepenuhnya, jumlah penduduk miskin memang mulai berkurang dan menurut BPS (Badan Pusat Statistik) sampai tahun 2004 ada sekitar 36,1 juta orang miskin (16,6%) dari penduduk Indonesia yang berjumlah 217 juta orang (*Kompas*, 9 April 2005).

Dalam menentukan ukuran kemiskinan, BPS melihat pada besaran pengeluaran bagi memenuhi kebutuhan pokok pangan dan non-pangan rumah tangga per orang per bulan. Dengan cara itu, kemiskinan diukur dari tingkat konsumsi per kapita di bawah suatu standar tertentu yang disebut sebagai garis kemiskinan (*poverty line*). Pengeluaran penduduk per bulan yang berada pas dan atau di bawah ukuran garis kemiskinan dikategorikan sebagai miskin. Ukuran garis kemiskinan ini dihitung dengan cara menjumlahkan: *Pertama*, pengeluaran untuk memperoleh "sekeranjang" makanan dengan kandungan 2.100 kalori per kapita per hari; dan *Kedua*, pengeluaran untuk memperoleh "sekeranjang" bahan bukan makanan yang juga dianggap sebagai kebutuhan dasar, seperti pakaian, perumahan, kesehatan, transportasi, dan pendidikan. Berdasarkan perhitungan BPS, ukuran garis kemiskinan

adalah Rp93.896/kapita/bulan untuk daerah perkotaan dan Rp73.898/kapita/bulan untuk daerah pedesaan (Lembaga Penelitian Smeru 2001; *Kompas* 9 April 2005). Namun demikian, bila menengok ukuran garis kemiskinan yang diajukan Bank Dunia (*World Bank*), yang menetapkan garis batas kemiskinan berdasarkan pendapatan AS\$2 per orang per hari, jumlah penduduk miskin di Indonesia menjadi besar sekali, lebih dari setengah penduduk Indonesia, sekitar 114,8 juta orang tergolong miskin, oleh karena mereka hidup dengan pengeluaran kurang dari AS\$2 per orang per hari. Bahkan Bank Dunia memperkirakan, sekitar 7,4% (hampir 16 juta) penduduk Indonesia berpendapatan hanya AS\$1 per hari (*Kompas* 9 April 2005).

Perbedaan dalam ukuran garis kemiskinan memang akan berimplikasi pada penetapan jumlah sasaran orang-orang miskin yang perlu dibantu. Bila memakai ukuran garis kemiskinan Bank Dunia, berarti lebih dari separuh penduduk Indonesia perlu difasilitasi agar mereka bisa keluar dari jerat kemiskinan. Tetapi bila dipakai ukuran garis kemiskinan BPS kiranya terlalu kecil, karena biaya yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar, seperti pangan, apalagi sandang, papan, dan pendidikan, besaran itu jauh dari memadai. Ditambah lagi, untuk akhir tahun 2005 dan awal tahun 2006, di mana terjadi kenaikan harga BBM (Bahan Bakar Minyak) yang cukup tinggi, yang kemudian diikuti dengan kenaikan harga barang-barang konsumsi pokok kebutuhan rumah tangga, jumlah penduduk miskin nampaknya mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Dalam hal ini, BPS perlu merevisi ukuran garis kemiskinan menjadi

lebih besar, dengan memasukkan kenaikan harga barang konsumsi dasar rumah tangga dan inflasi. Di samping itu, perlu juga dilakukan perhitungan biaya perubahan pelayanan pada sektor publik yang kini cenderung mencari keuntungan, seperti lembaga pendidikan dan kesehatan.

Kendati ukuran garis kemiskinan berguna untuk merancang kebijakan pemerintahnya, terutama untuk menentukan jumlah orang yang akan dibantu, bagaimanapun ia memiliki kelemahan. Ini dikarenakan penduduk miskin dan yang berada sedikit di atas garis kemiskinan cenderung mudah terguncang dan, mudah terpengaruh oleh perubahan ekonomi regional dan global, maupun ketidak-konsistenan kebijaksanaan pemerintah. Misalnya, krisis ekonomi Indonesia di akhir tahun 1990-an, hanya dalam waktu singkat telah menambah jumlah orang miskin, baik di pedesaan maupun di perkotaan, secara berlipat. Pada dasarnya, ukuran garis kemiskinan tidak banyak memberi informasi tentang kedalaman dan keparahan dari kehidupan keseharian orang-orang miskin. Di samping itu, bagaimanapun ukuran garis kemiskinan tidak bisa mengidentifikasi dan menjelaskan mengapa orang bisa menjadi miskin dan tetap miskin dalam jangka waktu yang cukup lama. Penjelasan mengenai penyebab fenomena mengapa orang menjadi miskin dapat mengungkapkan akar-akar kemiskinan. Penanganan pada penyebab kemiskinan akan sangat membantu upaya pemberantasan kemiskinan baik yang dilakukan lembaga pemerintahan maupun lembaga kemasyarakatan.

## KARAKTERISTIK KEMISKINAN

Menurut Oscar Lewis (1984a), kemiskinan merupakan suatu keadaan di mana seseorang tidak atau kurang memiliki dan menguasai harta benda atau kekayaan, sumber-sumber daya ekonomi atau apa yang disebut kapital atau sarana ekonomi, termasuk teknologi, sehingga orang bersangkutan tidak mampu memuaskan ragam keperluan dasar materialnya.<sup>4</sup> Kemiskinan menunjuk pada ketidakcukupan seseorang dalam penguasaan sumber-sumber daya ekonomi, sehingga ia menjadi tidak memiliki kesanggupan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan primernya, seperti pangan, sandang, dan papan. Penelitian-penelitian di wilayah pedesaan pun, termasuk di Indonesia, baik di masa kini maupun di masa kolonial Belanda, menyimpulkan kemiskinan pertama-tama menunjuk pada adanya kekurangan yang dialami seseorang atau sekelompok orang dalam pemilikan dan penguasaan sarana ekonomi, sehingga kebutuhan-kebutuhan dasar rumah tangga tidak tercukupi (Singarimbun 1976; Marzali 2003; de Vries 1985; Elson 1986).

Karena itu, apa pun dan di mana pun ukuran yang dipakai untuk mengukur tingkat kemiskinan, pertama-tama harus mengarah pada indikasi bahwa pemilikan dan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi seseorang sangat terbatas. Orang-orang miskin adalah mereka yang tidak

<sup>4</sup> Untuk kasus kemiskinan di perkotaan di Indonesia yang terkait dengan keterbatasan penguasaan sarana ekonomi, lihat Papanek dan Kuntjoro-Jakti (1986); Jelinek (1995); Evers (1982:91-103).

memiliki sarana ekonomi, kalaupun ada sangat minim dan langka. Katakanlah, mereka tidak memiliki instrumen, seperti kapital dan teknologi, sebagai perantara untuk kegiatan kerja ekonomi, serta pendidikan dan pelatihan yang memadai yang memungkinkan mereka dapat memiliki keahlian dan keterampilan tertentu, sehingga aksesibilitas dan kontrol pada ragam sumber nafkah yang dapat meningkatkan posisi ekonomi mereka menjadi terbatas, bahkan untuk memenuhi kebutuhan dasar konsumsi diri dan rumah tangga pun, seperti makanan dan pakaian, sangat tidak memadai. Orang-orang miskin selalu dihadapkan pada kekurangan jumlah, ragam, dan mutu pangan, apalagi sandang dan papan, untuk melanjutkan kehidupan mereka. Karena itu, secara fisik orang-orang miskin berisiko untuk terserang penyakit, mereka lebih dekat pada kondisi kesakitan dan kematian. Dalam pengamatan Amartya Sen, di dalam kemiskinan memang sudah melekat risiko besar untuk berhadapan dengan maut (Basri 2002, 87).

Dengan demikian, kemiskinan itu menampakkan suatu lingkaran setan, masing-masing faktor menjadi penyebab dan sekaligus akibat. Bahkan, dari temuan Lewis (1984b), kemiskinan yang diawali dengan keterbatasan sarana ekonomi tersebut merefleksikan pula pada terbentuknya budaya kemiskinan (*culture of poverty*), cara-cara berpikir dan bertingkah laku orang-orang miskin akan memperkuat kemiskinan ekonomi. Beberapa ciri budaya kemiskinan itu antara lain: fatalistik, menerima nasib, jauh dari gagasan dan tindakan kreatif, kerap meminta-minta, mengharapkan

bantuan, atau tergantung pada pihak lain, kurang memiliki inisiatif; kalau mereka mengerjakan sesuatu seringkali asal-asalan, bahkan malas-malasan. Perilaku lainnya, biasanya mereka, terutama yang hidup di perkotaan, gemar berjudi kecil-kecilan, yang melalui judi itu mereka berharap bisa dengan cepat mendapatkan uang dalam jumlah yang menurut anggapan mereka besar. Di samping itu, mereka pun cenderung mencari kesenangan sesaat dengan maksud untuk melupakan kesulitan hidup sehari-hari. Dan banyak lagi ciri-ciri budaya kemiskinan ini, di antaranya dekatnya dengan tindakan kriminal, seperti pencurian kecil-kecilan; berbohong; egoistik; mudah tersinggung dan cepat marah dengan mengeluarkan kata-kata kasar dan kotor, yang bahkan dalam kemarahan itu cenderung akan menggunakan kekuatan fisik.

Bagaimana budaya kemiskinan terbentuk? Karena orang-orang miskin dalam hidup keseharian selalu dihadapkan pada situasi yang terbatas, mereka melakukan penyesuaian diri pada keadaan serba kekurangan itu. Dalam upaya adaptasi itulah muncul, mungkin disadari atau tidak, cara berpikir dan berperilaku yang demikian itu, yang bagi orang-orang yang tidak miskin hal-hal itu termasuk tidak wajar atau "menyimpang". Dengan pengalaman hidup mereka dalam kemiskinan, apa pun yang mereka lakukan dan perbuatan tetap tidak banyak membawa perbaikan yang berarti, nilai dan hasilnya sama saja, tidak banyak mengubah kondisi kehidupan ekonomi mereka. Melalui budaya kemiskinan yang demikian itulah, yang lama kelamaan tertanam cukup kuat dalam jiwa mereka,

mereka memiliki "senjata" untuk bisa bertahan dalam batas-batas kemiskinan tersebut.

Dalam kajian Scott (1981) mengenai kemiskinan di pedesaan, umpamanya kenapa orang-orang miskin selalu mengharapkan bantuan dan menggantungkan hidup pada orang-orang yang berasal dari kelas menengah dan kaya desa, umpamanya dengan menjadi pembantu dan kliennya, konservatif atau keras kepala dan menolak pembaharuan, selalu menghindari risiko (*risk averse*), bermuara pada kurangnya sarana ekonomi yang mereka kuasai. Pandangan hidup orang-orang miskin di pedesaan yang lebih mendahulukan mencari aman (*safety first*), karena adanya "ketakutan" bahwa bila mereka mengubah perilaku dengan sesuatu yang baru, risikonya besar, yakni kehidupan yang lebih buruk. Bagi orang-orang miskin praktik budaya seperti itulah yang bisa tetap mereka pegang untuk menjalankan kehidupan sehari-hari dan dijadikan strategi tindakan untuk bertahan hidup (*survival*) (Scott 1981, 3-8).

Melalui uraian tentang budaya kemiskinan terlihat, cara hidup orang miskin ternyata ikut menjadi penyebab yang memaparkan serta melanggengkan kondisi kemiskinan itu sendiri (Lewis 1984b), menjadi barikade yang menahan mereka tetap berada dalam kondisi ekonomi yang serba terbatas. Budaya yang terbentuk dan kecenderungan tertanam pada penduduk miskin, terutama di pedesaan Jawa, umumnya berpola involutif (Clifford Geertz 1976, 84-105). Artinya, tindakan yang muncul dan berkembang pada orang miskin sekedar

mekanisme pertahanan diri (*self-defense mechanism*) agar tidak tenggelam. Bahkan, jaringan dan organisasi sosial yang tumbuh di kalangan mereka, umpamanya saling menolong dengan cara bergotong royong dalam mengolah lahan pertanian, membuat kerajinan tangan, atau mengerjakan hal-hal lain, seperti membangun atau memperbaiki rumah, katakanlah suatu bentuk solidaritas sosial, lebih dimaksudkan sebagai *shared poverty* (pemerataan kemiskinan). Oleh karena itu, dalam kesimpulan Geertz, apa pun yang dikuasai orang miskin, sarana ekonomi, teknologi, sampai pada institusi sosial selalu berputar dalam mekanisme yang involutif, yang menjebak mereka sendiri untuk tetap dan terus berada di dalam kemiskinan (Geertz 1976).

Dengan demikian, apa yang tersangkut dalam lingkaran setan kemiskinan, bukan hanya soal keterbatasan penguasaan sarana ekonomi, melainkan juga hal-hal yang non-material, seperti prilaku dan gaya hidup, cara berpikir, dan modal sosial (Bremen dan Wiradi 2005, 407),<sup>5</sup> yang kesemua itu

<sup>5</sup> Kajian Breman dan Wiradi tentang kemiskinan dalam kaitannya dengan situasi krisis ekonomi di dua desa di Jawa Barat bagian Utara dan Timur, menunjukkan bahwa jaringan sosial orang-orang miskin sangat terbatas, mereka hanya saling berhubungan di antara mereka sendiri yang sama-sama mengalami ketidakcukupan dalam penguasaan sumber-sumber daya ekonomi dan tidak dimilikinya kapabilitas dan aksesibilitas pada institusi-institusi sosial yang lebih luas, dan karena itulah jaringan sosial yang mengelilingi mereka tidak bisa diandalkan untuk mengubah posisi sosial-ekonomi mereka.

menjadi bagian dari hubungan kausalitas yang melanggengkan kemiskinan. Meskipun budaya kemiskinan itu pada awal tumbuhnya merupakan refleksi dari kemiskinan material, ternyata dalam perjalannya budaya tersebut ikut menjadi penyebab yang berarti dalam membatasi mobilitas sosial dan ekonomi yang vertikal dari orang-orang miskin.

Dalam pandangan Basri (2002, 91), dengan merujuk pada konsepsi Sen tentang kemiskinan, orang menjadi miskin karena ruang kapabilitas mereka kecil, bukan karena mereka tidak memiliki barang. Dengan kata lain, orang menjadi miskin karena mereka tidak bisa melakukan sesuatu, bukan karena mereka tidak memiliki sesuatu. Implikasinya, kesejahteraan tercipta bukan karena barang yang kita miliki, tetapi karena aktivitas yang memungkinkan kita memiliki barang tersebut. Itu sebabnya kebebasan menjadi begitu penting. Kebebasan adalah syarat utama supaya sebuah tindakan untuk memiliki sesuatu menjadi mungkin. Namun demikian, seperti telah dicatat di atas, berbagai penelitian tentang kemiskinan menyimpulkan, secara kasat mata orang dikatakan miskin ketika barang atau harta benda dan sumber daya ekonomi yang dikuasainya sangat tidak mencukupi dan keterbatasan itu mengimplikasikan orang bersangkutan menjadi tidak memiliki kapabilitas yang memadai untuk meningkatkan kesejahteraannya.

Dengan demikian, kemiskinan pertama-tama dan yang utama, selalu terkait dengan kelangkaan penguasaan sarana ekonomi, yang kemudian merefleksikan pada hal-hal

lainnya dan selanjutnya dalam prosesnya akan berbalik memperkuat keterbatasan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi itu. Memang pada akhirnya, sering kali seseorang yang miskin secara ekonomi, akan juga miskin secara politik, tidak memiliki wahana institusional untuk mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya pada lembaga-lembaga politik, dan juga secara sosial jaringan organisasi kolektif atau modal sosialnya lemah untuk dijadikan wadah memperbaiki kondisi ekonominya. Dengan kata lain, orang miskin tidak hanya termarjinalisasikan secara ekonomi, tetapi juga tersubordinasikan secara sosial-politik.

Sesungguhnya, ketidaksepakatan yang menonjol dalam memahami kemiskinan bukan terletak pada penetapan ukuran kemiskinan, bukan pada indikator kuantitatif kemiskinan, tapi pada sebab-sebab kenapa orang miskin. Perbedaan penghitungan komponen-komponen apa yang akan dimasukkan dalam mengukur garis kemiskinan memang akan berimplikasi pada besar kecilnya jumlah penduduk miskin di suatu daerah dan akan mempengaruhi besaran biaya yang akan dikeluarkan untuk mengeliminasi kemiskinan itu. Namun demikian, perbedaan yang paling krusial dalam menjelaskan gejala kemiskinan adalah dalam melihat sebab-sebabnya. Perbedaan cara pandang akan sangat berpengaruh besar pada cara penanggulangannya, juga hasilnya (Waxman 1977; Cheetam dan Peters 1993).

Sebagai contoh, karena kemiskinan disebabkan oleh masalah psiko-kultural atau kondisi mentalitas orang miskin sendiri,

maka cara penanganannya terarah pada pengembangan pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan motivasi dan kapabilitas. Mungkin saja cara itu bisa mengangkat orang miskin ke posisi ekonomi yang lebih baik, tetapi konsekuensi dari pendekatannya adalah kemungkinan munculnya kemiskinan relatif, ketimpangan antar lapisan masyarakat yang semakin lebar. Ini dikarenakan, pendekatan itu tidak menyadari, atau memang dengan sengaja mengabaikannya karena adanya kepentingan tertentu, bahwa ada faktor lain, yang bahkan faktor itu sesungguhnya bisa lebih dominan dalam menahan untuk terjadinya proses pemerataan distribusi pendapatan.

## SEBAB-SEBAB KEMISKINAN

Memang yang perlu ditelusuri dan kemudian diidentifikasi dari fenomena kemiskinan adalah mengapa seseorang atau sekelompok orang menjadi miskin dan tetap miskin? Apa yang menjadi faktor-faktor penyebab dari kelangkaan pemilikan dan penguasaan sumber-sumber daya ekonomi? Dalam konteks upaya menjawab pertanyaan-pertanyaan itulah berbagai ilmuwan dan kalangan pemerintahan memberikan penjelasan yang berbeda. Dan keragaman jawaban itu seringkali berbeda secara diametral, sehingga rekomendasi yang diajukan mereka pun berbeda. Paling tidak, ada tiga pendekatan yang menjelaskan mengenai sebab-sebab kemiskinan, yakni pendekatan sistem (*system approach*), model pengambilan keputusan (*decision-making model*), dan pendekatan struktural (*structural approach*) (Harris 1984, 16-23).

## Pendekatan Sistem

Pendekatan sistem menekankan pada keterbatasan aspek-aspek geografi, ekologi, teknologi, dan demografi. Faktor yang terkait dengan geografi, umpamanya keterisolasi suatu daerah serta tidak atau kurang tersedianya prasarana dan sarana perhubungan dengan daerah lain yang lebih maju ekonominya. Berarti di sini ada hubungan dengan keterpenciran suatu daerah, sehingga penduduk yang mendiami daerah itu kesulitan untuk misalnya memasarkan produk-produk ekonominya. Penduduk yang tinggal di daerah-daerah pedalaman luar Jawa, mungkin dapat dikategorikan miskin karena keterbatasan perhubungan untuk bisa masuk dan keluar dari daerah-daerah bersangkutan. Tentunya, cara pemecahan soal ini adalah dengan membangun prasarana dan sarana perhubungan, dengan tujuan memperlancar arus mobilitas penduduk dan pertukaran komoditas antardaerah. Dengan dibangunnya infrastruktur perhubungan, dianggap daerah yang tertutup akan terbuka dan menjadi bagian dari sistem ekonomi pasar yang lebih luas.

Sementara yang terkait dengan ekologi, misalnya keadaan tanah di suatu daerah yang tidak subur, sehingga sektor pertaniannya tidak berkembang, tidak dapat menghasilkan surplus. Berarti solusinya adalah dengan meningkatkan kesuburan tanah. Nampaknya untuk kasus ini, cara penanggulangan seperti itu belum tentu efektif, karena daerah subur pun, yang sektor pertaniannya berkembang dan meraih surplus, ternyata tidak berkorelasi langsung

dengan kondisi ekonomi yang sejahtera. Banyak daerah pedesaan di Jawa yang subur, ternyata banyak dihuni warga miskin. Di samping itu, ada beberapa warga desa yang termasuk kategori kaya, pencaharian nafkah mereka tidak bertumpu pada sektor pertanian. Penduduk pedesaan yang tidak memiliki dan menguasai lahan pertanian, tetapi mereka bekerja di sektor ekonomi non-pertanian, terutama di wilayah perkotaan, pendapatan mereka jauh lebih besar ketimbang pemilik lahan pertanian kecil yang mengerjakan tanahnya sendiri. Ini artinya, tidak selalu ada hubungan langsung antara kesuburan tanah, surplus produksi pertanian, dan kesejahteraan ekonomi (Scherevel 1989).

Keterbatasan teknologi bersangkutan dengan kesederhanaan bentuk, ragam, dan kemampuan suatu teknologi untuk pengolahan dan pengelolaan lingkungan alam atau bahan mentah dan baku lainnya. Kesederhanaan teknologi itu dianggap bisa mengakibatkan komoditas-komoditas pertanian atau non-pertanian yang dihasilkan, baik dari segi jumlah, mutu, ragam dan corak, serta kekuatannya rendah, sehingga tidak memiliki daya saing dengan produk sejenis yang dihasilkan melalui proses teknologi yang lebih kompleks. Jalan keluar yang diambil untuk dapat mengatasi masalah keterbatasan teknologi ini adalah dengan memperbaharui jenis dan kemampuan teknologi tersebut. Sebagai contoh, ketika di awal tahun 1970-an diperkenalkan metode bercocok tanam baru di lahan pertanian sawah dengan pemakaian teknologi mekanik dan teknologi kimiawi-biologis (pupuk dan obat pemberantas hama), memang hasil produksi sawah naik dengan tinggi.

Sebagai akibatnya, berlangsung pengurangan tenaga kerja (*labor displacement*) di sektor pertanian sawah dan bersamaan dengan itu terjadi konsolidasi pemilikan lahan pertanian oleh petani lapisan atas yang mendapatkan keuntungan dari penggunaan teknologi baru. Kesempatan kerja di sektor pertanian menjadi berkurang, terjadi pengangguran yang terbuka dan bertambahnya jumlah orang-orang, terutama kaum perempuan, yang masuk ke dalam kategori setengah pengangguran (*underemployment*). Kemudian, dampak yang krusial adalah terjadinya ketimpangan yang tajam dalam penguasaan lahan pertanian. Dengan demikian, upaya memperbaharui teknologi dalam rangka penanggulangan kemiskinan, meskipun perubahan itu diperlukan, perlu pula memperhatikan perubahan pada bidang lain, seperti yang akan diuraikan di bawah nanti, agar dampaknya jangan sampai melanggengkan kemiskinan dan memperparah ketimpangan sosial-ekonomi masyarakat (Hart 1986; White dan Wiradi 1989; Wiradi 1984; Tjondronegoro dan Wiradi 1984).

Yang terkait dengan masalah demografi, pertumbuhan penduduk dan kepadatan penduduk mengalami peningkatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan sumber daya ekonomi yang tersedia di suatu daerah. Pertumbuhan dan kepadatan penduduk yang tinggi, sementara sumberdaya ekonomi yang tersedia cukup terbatas, akan mengakibatkan bagian yang diperoleh warga masyarakat kian sedikit. Pemikiran ini dipengaruhi pandangan Malthusian, yang melihat pertumbuhan penduduk yang tumbuh menurut deret ukur jauh lebih cepat

daripada pertumbuhan ekonomi, yang peningkatannya menurut deret hitung (Heer 1978, 19-28).

Program Keluarga Berencana (KB) yang diperkenalkan Orde Baru pada awal tahun 1970-an, lebih merujuk pada pandangan ini, bahwa kemiskinan yang diderita bangsa Indonesia salah satunya diakibatkan pertumbuhan penduduk yang tinggi, sementara produksi pangan dan komoditas lain pertumbuhannya lebih lambat, dan karena itu masalah tekanan pertumbuhan dan kepadatan penduduk ini perlu dikurangi. Program KB tersebut memang dapat mengurangi pertumbuhan penduduk, namun penurunan angka fertilitas itu ternyata tidak berkorelasi langsung dengan pengurangan kemiskinan absolut, jumlah penduduk miskin tetap besar, dan bahkan apa yang disebut kemiskinan relatif, ketimpangan dalam distribusi pendapatan, kian melebar. Di samping itu, para peserta KB yang berasal dari keluarga miskin juga tidak menunjukkan adanya perubahan dalam tingkat kesejahteraan ekonomi mereka (Singarimbun 1986: 45-68; White 1982; Hull dan Hull, 1978).<sup>6</sup>

Itu artinya, banyak sedikitnya anggota keluarga pada orang miskin tidak terkait langsung dengan perubahan kondisi ekonomi. Pada keluarga miskin malah

mungkin ketahanan (*survival*) ekonomi keluarga akan relatif stabil bila jumlah anggota keluarga juga relatif besar. Tingkat kemiskinan akan semakin parah pada usia tua, umpamanya saat seseorang sudah tidak produktif. Dengan anak-anak yang lebih banyak, saat orang miskin mendekati umur tua, sedikit banyak akan mendapat bantuan dari anak-anaknya. Karena itu, mengapa jumlah anggota keluarga miskin selalu lebih besar. Bagi keluarga miskin, dengan merujuk pada konsepsi Scott, anak-anak adalah salah satu "senjata" agar tetap hidup di dalam batas-batas kemiskinan. Melalui anak-anaklah, keluarga miskin bisa mempertahankan "stabilitas" kemiskinannya. Sejak kecil, mungkin mulai usia 6 tahunan, anak-anak musti membantu orang tua di rumah dan semakin bertambah usia anak mesti bekerja yang sedapat mungkin mendapatkan upah dan dikontribusikan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi keluarga (White 1982). Bagi keluarga miskin anak-anak adalah "investasi", tetapi yang umum dari bantuan anak-anak yang ragam dan jumlahnya juga terbatas, sekedar bisa menahan agar kondisi kemiskinannya tidak semakin memburuk.

## Model Pengambilan Keputusan

*Decision-making model* menekankan pada kurangnya pengetahuan, keterampilan

<sup>6</sup> Pertumbuhan penduduk yang salah satunya ditandai dengan besarnya anggota keluarga pada masyarakat petani pedesaan, terutama pada warga miskinnya, karena anak-anak merupakan sumber utama tenaga kerja yang dapat membantu pekerjaan dalam rumah tangga dan di luar rumah tangga. Program Keluarga Berencana memang dapat

mempercepat penurunan jumlah anggota keluarga atau pertumbuhan penduduk, tetapi program tersebut tidak memiliki hubungan langsung dengan perbaikan ekonomi masyarakat miskin. Program KB di Indonesia tidak banyak mengintegrasikan pembangunan ekonomi ke dalamnya, sehingga dampaknya pada peningkatan ekonomi kecil.

dan keahlian, serta kurangnya motivasi dari sebagian warga masyarakat dalam merespons sumber-sumber daya ekonomi, baik yang tersedia pada lingkungannya maupun yang berasal dari luar. Pendekatan ini melihat, kenapa orang-orang menjadi miskin dan tetap miskin, sebab secara psikologis mereka pasif dan permisif. Mereka termasuk orang-orang yang lebih banyak menunggu, tidak responsif, jauh dari tindakan yang mengarah ke kemandirian, tetapi lebih banyak menggantungkan diri pada kebaikan orang lain atau lembaga tertentu.

Menengok pada konsepsi Lerner (1978), dalam jiwa orang miskin kurang tertanam sikap *emphaty*, kemampuan membayangkan diri dalam posisi dan peran sebagai orang lain. Secara psikologis mereka lebih berorientasi ke dalam (*inward looking*), padahal kemampuan *emphaty* ini penting, karena seseorang memungkinkan membandingkan dirinya dengan orang lain, dan dari situ ia bisa mencontoh tindakan yang dilakukan orang lain, bahkan ketika diterapkan untuk kepentingan dirinya bisa diperbaiki, diperbarui, dan diubah agar lebih efektif dan produktif.

Orang-orang miskin juga tidak memiliki etos kerja inovatif, yakni tindakan yang menunjuk pada usaha untuk menemukan hal-hal baru, apakah dalam teknik baru untuk produksi, mencari pasar kerja yang lebih luas, dan mengorganisasikan diri. Mereka kurang memiliki mental *n Ach* (*need for Achievement*), yakni suatu cara berpikir tertentu yang menyebabkan orang bertingkah laku sangat giat dan disiplin. *Need for Achievement* menunjuk pada kebutuhan untuk

meraih prestasi, dengan cara melakukan suatu pekerjaan dengan lebih baik daripada yang pernah dilakukan, lebih efisien dan cepat, dan kurang mempergunakan tenaga, namun apa yang dihasilkan dari pekerjaan itu jauh lebih baik, banyak, dan bermutu (McClelland 1977).

Dengan melihat keterbatasan pada keadaan psikologis orang miskin, pendekatan ini mengajukan solusi dengan cara meningkatkan kapabilitas sumber daya manusia (*human resources*), di antaranya peningkatan pendidikan formal serta keahlian dan keterampilan, menggerakkan urbanisasi, dan merangsang jiwa orang miskin untuk dapat inovatif, kreatif, responsif, dan proaktif. Pendekatan ini menghendaki diberikannya pendidikan, baik formal maupun informal, agar mereka dapat memiliki kapabilitas atau keterampilan dan keahlian khusus serta berorganisasi untuk menghadapi berbagai tantangan-tantangan yang pasti dihadapi mereka. Nampaknya, pendekatan ini juga melihat penyebab kemiskinan dari cara berpikir dan bertindak orang miskin itu sendiri.

## Pendekatan Struktural

Pendekatan struktural melihat sebab kemiskinan sebagai akibat ketimpangan dalam penguasaan faktor-faktor produksi, seperti tanah, teknologi, atau sumber-sumber daya ekonomi. Dinyatakan, kemiskinan adalah cermin dari ketidakseimbangan dalam akses dan kontrol atas sarana ekonomi serta berlangsungnya eksplorasi dari kekuatan ekonomi dan politik dominan,

sehingga mempersempit ruang gerak ekonomi sebagian warga masyarakat untuk berkembang.

Dalam konteks penjelasan itu, penyebab dan karakteristik kemiskinan dianggap memiliki dimensi struktural. Artinya, proses relasi antarindividu atau kelompok dalam masyarakat dalam memanfaatkan sumber-sumber daya ekonomi kemudian memunculkan adanya sebagian kecil orang yang bisa memiliki dan menguasai sumber-sumber daya ekonomi tersebut, yakni kaum elite. Kaum elite ini dalam melakukan konsolidasi pada sumber-sumber daya ekonomi memakai lembaga-lembaga tertentu yang cukup strategis, umpamanya melalui pembentukan kelompok kepentingan atau asosiasi-asosiasi usaha, birokrasi pemerintahan, ikatan kekerabatan, dan hubungan patronase. Dari proses inilah kemudian muncul ketimpangan dalam penguasaan sarana ekonomi, yang tidak hanya ditandai dengan ketidakmerataan dalam pemilikan dan penguasaan hal-hal material, tetapi juga menunjuk pada adanya kesenjangan pada akses dan kontrol pada institusi-institusi sosial. Mungkin dalam keterkaitannya dengan institusi sosial inilah, dalam istilah ilmu sosial Indonesia kemiskinan yang demikian ini dikenal dengan "kemiskinan struktural", yakni kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyarakat itu tidak memberikan peluang untuk bisa terlibat dalam menggunakan sumber-sumber daya ekonomi (Soemardjan 1980, 5).

Saran pendekatan struktural dalam mengeliminasi kemiskinan yang utamanya

adalah melalui kebijakan politik ekonomi yang langsung menghapus sumber-sumber ketimpangan itu sendiri. Programnya menginginkan dilakukannya transformasi pada struktur ekonomi, politik, dan sosial yang tidak lagi didominasi kelompok elite, yaitu dengan cara membentuk dan mengembangkan institusi-institusi yang memihak langsung pada orang-orang miskin. Institusi-institusii tersebut harus langsung memberikan akses dan kontrol atas sumber-sumber daya ekonomi bagi tumbuhnya peluang berusaha dan kesempatan bekerja yang layak bagi orang-orang miskin. Secara historis, kemiskinan penduduk Indonesia, baik di pedesaan maupun di perkotaan, nampaknya lebih banyak disebabkan persoalan ketimpangan struktural ini. Di daerah-daerah pertanian dan nelayan pedesaan di Jawa misalnya, tampak jelas adanya kesenjangan dalam hal penguasaan dan pemilikan faktor-faktor produksi, seperti tanah dan perangkat teknologi penangkapan ikan, padahal daerah-daerah pedesaan tersebut bukanlah kawasan yang terisolasi.

## EVALUASI

Ketiga pendekatan di atas dalam menjelaskan akar penyebab kemiskinan menampakkan kelemahan. Masing-masing melakukan reduksionisme, lebih menekankan faktor tertentu, bahkan faktor yang dimunculkan sebagai penyebab itu dianggap menentukan. Pendekatan pertama dan kedua menekankan penyebab dari dalam. Pendekatan sistem melihat keterbatasan sumber-daya alam serta infrastruktur dan sarana perhubungan, sehingga menyulitkan terjadinya mobilitas geografis dan pekerjaan

penduduk dan pertukaran komoditas; dan terbatasnya ragam dan kemampuan teknologi, sehingga surplus tidak bisa dicapai dan mutu komoditas yang dihasilkan rendah. Pendekatan kedua menonjolkan komponen psiko-kultural, penduduk miskin dianggap fatalistik dan tergantung, sehingga tidak memiliki kemauan untuk bekerja keras dan kehendak untuk mandiri. Sikap yang demikian itu dianggap tidak akan dapat meningkatkan produktivitas kerja dan hasil yang dicapai pun dengan sendirinya akan kecil dan dinilai rendah.

Pengalaman menunjukkan, intervensi untuk menambah ragam dan kemampuan teknologi, upaya peningkatan daya dukung lingkungan alam, sumber daya manusia, dan pembangunan infrastruktur dan sarana perhubungan yang selama ini dilakukan pemerintah, terutama di masa kekuasaan Orde Baru dan lembaga-lembaga non-pemerintah (LSM, Lembaga Swadaya Masyarakat), mungkin sudah lebih dari seperempat abad program yang demikian itu dilakukan, tidak serta merta dapat mengangkat banyak penduduk miskin ke kondisi ekonomi yang sejahtera. Hingga sekarang kita tetap menemukan banyaknya penduduk miskin yang tidak bisa memanfaatkan fasilitas dan menikmati hasil-hasil pembangunan.

Nampaknya, "kegagalan" program itu disebabkan tidak disertakannya penerapan kebijaksanaan yang mengarah pada reformasi struktur ekonomi, sosial, dan politik yang membatasi akses dan kontrol penduduk miskin pada peluang usaha dan kesempatan kerja serta pendapatan yang lebih layak.

Program yang mengacu pada rekomendasi pendekatan sistem dan *desicion-making model*, mengabaikan faktor eksternal yang justru lebih kuat menahan terjadinya perubahan posisi sosial-ekonomi penduduk miskin. Kalaupun terlihat membawa hasil, ada di antara penduduk miskin yang kondisi perekonomian mereka meningkat, tetapi bila tidak diikuti dengan program reformasi yang disarankan pendekatan struktural, yang kemudian terjadi adalah semakin tidak merata distribusi pendapatan dan ketimpangan yang melebar dalam penguasaan sumber-sumber daya ekonomi. Model pembangunan yang diterapkan pemerintahan Orde Baru, telah memberikan pengalaman tentang kian menajamnya ketimpangan sosial-ekonomi antar lapisan masyarakat ini.

Dalam konteks permasalahan itu, bisa diambil contoh dari program pembaharuan pertanian. Pada awal tahun 1970-an, pembangunan pertanian, khususnya dalam mengintensifkan pengolahan sawah, mulai diintroduksikan di pedesaan Jawa, dengan cara memperbaharui teknologi perangkat keras (*mesin huller, tractor*, dan alat penyemprot hama) dan perangkat lunak (pupuk kimiawi dan obat pemberantas hama). Di samping itu, diperkenalkan pula varietas padi baru, dilakukan perbaikan pada sistem pengairan, perbaikan dalam metode bercocok tanam, dan juga dilakukan penyuluhan untuk memotivasi para petani agar bekerja keras. Hanya dalam satu dekade setelah pembaharuan pertanian berlangsung, frekuensi waktu tanam padi di sawah menjadi dapat dilakukan paling sedikitnya lima kali dalam dua tahun, yang

tadinya setahun sekali, serta jumlah produksi padi pun meningkat berlipat ganda. Kemudian di pedesaan Jawa terjadi apa yang dikenal dengan istilah revolusi hijau (*green revolution*), sampai-sampai Indonesia yang sebelumnya merupakan salah satu negara pengimpor beras terbesar di dunia, mulai tahun 1984 dapat mencapai swasembada beras. Meskipun satu dasawarsa kemudian, akibat dari terjadinya penurunan kinerja para penyuluh pertanian, pengurangan subsidi untuk sarana produksi, seperti pupuk dan obat pemberantas hama, dan nilai tukar yang timpang antara komoditas pertanian dan komoditas nonpertanian, dan krisis ekonomi yang cukup parah, Indonesia kembali menjadi negara pengimpor beras yang cukup besar.

Hanya yang kemudian menjadi persoalan dari pembangunan pertanian itu, peningkatan produksi sawah tidak dapat dinikmati sebagian besar warga pedesaan, karena rancangan konsep dasar pembangunan pertanian itu hanya dapat dilaksanakan para pemilik tanah. Dalam konteks sosiologi, konsep pembangunan pertanian yang sasaran langsungnya mengintensifkan pengolahan tanah melalui teknologisasi *inputs* produksi yang bertujuan supaya produktivitas pertanian meningkat, *bias* atau memihak pada pemilik tanah. Sebaliknya, karena *inputs* teknologi dengan sarana-sarana produksi lainnya hanya untuk tanah, dengan sendirinya mereka yang tidak memiliki tanah tidak akan dapat menggunakan teknologi dan sarana itu.

Sementara telah diketahui, sebagian besar penduduk pedesaan Jawa terdiri atas

petani yang tidak memiliki tanah, berarti mereka ini tidak dapat ikut menikmati hasil produksi sawah yang meningkat. Bagaimana konsep dasar pembangunan pertanian itu memihak pada pemilik tanah, bisa juga dilihat dari pelayanan kredit. Pertama, kredit Bimas/Inmas (Bimbingan Massal/Intensifikasi Massal) untuk produksi pertanian sawah hanya diberikan secara terbatas pada petani yang menguasai lahan usaha tani; dan kedua, besarnya pelayanan kredit itu didasarkan pada luas lahan usaha tani. Berarti mereka yang dapat menikmati pelayanan kredit adalah para penguasa tanah dan besarnya jumlah kredit tergantung pada luas tanah yang dikuasai. Tampak pembangunan pertanian tersebut terpantul dari kebijaksanaan yang mempertaruhkan keberhasilannya dengan bertopang pada golongan kuat (*betting on the strong policy*). Sementara itu, dengan terjadinya mekanisasi, kebutuhan tenaga kerja menjadi jauh berkurang jumlahnya, sehingga menimbulkan efek yang keras, banyak di antara buruh tani yang tersingkir dari pekerjaan di pertanian sawah (Hart 1986; White dan Wiradi 1989; Wiradi 1984).

Dari tinjauan sosiologi, pembangunan pertanian yang seperti itu mempunyai dampak yang netral atas pemerataan distribusi pendapatan. Artinya, tidak mendorong pada mendekatnya pendapatan di antara lapisan petani, tetapi justru pendapatan antar lapisan menjadi kian melebar, peningkatan pendapatan yang besar diperoleh petani yang sebelumnya menguasai tanah luas, sementara petani kecil yang jumlahnya lebih besar peningkatan pendapatan mereka relatif kecil, bahkan

untuk petani yang tidak menguasai tanah, yang jumlahnya paling besar, sebagian di antaranya malah tersingkir. Bukan teknologi itu sendiri tetapi struktur kelembagaan masyarakat di mana teknologi itu masuk yang menentukan apakah teknologi itu mempunyai dampak negatif atau positif terhadap distribusi pendapatan (Sinaga dan White 1980). Dalam konteks inilah, di pedesaan terjadi kemiskinan relatif akibat pendapatan yang diterima masing-masing lapisan berbeda besarnya dan berarti kebijaksanaan itu ikut memaparkan kesenjangan ekonomi. Kelemahan kebijaksanaan itu terletak pada konsepnya, bukan implementasinya, dan program yang demikian itu nampak merupakan cerminan dari penerapan model pembangunan yang disarankan pendekatan sistem dan *decision-making model*.

Namun, pendekatan struktural pun terlalu menekankan penyebab kemiskinan sebagai refleksi dari struktur ekonomi, sosial, dan politik yang membatasi partisipasi masyarakat miskin. Sepertinya menjadi sangat sulit untuk mengeliminasi kemiskinan tanpa melakukan perubahan mendasar pada pola penguasaan sumber-sumber daya ekonomi dan struktur sosial dan politik. Seolah-olah kemiskinan itu sudah terkunci dan untuk membukanya memerlukan cara dan usaha yang keras dengan paksaan. Dengan kata lain, tidaklah mungkin orang miskin bisa melepaskan diri dari jerat kemiskinan, karena sarana ekonomi dan institusi sosial yang memungkinkan dapat menjadi saluran mobilitas sosial-ekonomi vertikal telah tertutup rapat. Pengalaman perubahan ekonomi yang selama ini terjadi

memperlihatkan, meskipun struktur ekonomi dan politik terlihat kaku, ternyata ada juga orang miskin yang berkat kerja keras, kelembagaan besar, bersikap menekan tingkat konsumsi sehari-hari yang diarahkan untuk tabungan dan investasi, yang didorong pula dengan membaiknya aksesibilitas perhubungan, bisa menerobosnya, sehingga kondisi ekonominya meningkat, meskipun jumlahnya tidak begitu banyak.

Saat krisis ekonomi menerpa Indonesia pada pertengahan tahun 1997, terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) besar-besaran pada sektor-sektor industri besar dan menengah dan jasa, termasuk bangkrutnya banyak usaha ekonomi kecil, tentunya hal itu telah menambah jumlah penduduk miskin. Karena krisis ekonomi yang sudah berlangsung hampir tujuh tahun belum menunjukkan adanya perbaikan yang berarti, yang di antara indikasinya adalah terbukanya peluang kerja dan kesempatan berusaha pada berbagai sektor ekonomi di perkotaan dan di pedesaan, hingga kini jumlah penduduk miskin belum berkurang secara berarti (Thee Kian Wie 2004, 111-1231; Breman dan Wiradi 2005, 9).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Breman dan Wiradi menyebutkan, bahwa sebelum terjadinya krisis, hampir seperempat penduduk Indonesia tidak dapat memenuhi kebutuhan pokoknya; krisis ekonomi tidak hanya telah menyebabkan terjadinya lebih banyak kesengsaraan dan hilangnya pekerjaan, melainkan melebarkan jurang antara si miskin yang jumlahnya cepat membengkak, dan si nonmiskin. Kendati ada tanda-tanda perbaikan, mereka yang dapat terangkat kembali posisi ekonominya relatif sedikit, terutama untuk kawasan pedesaan.

Memang sampai sekarang berbagai program telah diimplementasikan untuk menangani krisis ekonomi, tapi kelihatannya berjalan tersendat-sendat, akses dan kontrol warga miskin pada berbagai sumber-daya ekonomi tetap terbatas. Sektor politik sekarang ini relatif lain dengan di masa rezim Orde Baru, telah mengalami reformasi, tetapi perubahan pada posisi dan peran lembaga politik kenegaraan itu, salah satunya dengan penerapan otonomi daerah, ternyata banyak ditandai oleh munculnya berbagai konflik kepentingan di kalangan elite di daerah, yang berusaha mempertahankan kontrol atas sumber-sumber daya ekonomi.

Pemerintah daerah dengan legislatifnya kini mempunyai kewenangan besar untuk secara langsung mengolah dan mengelola sumber-sumber daya ekonomi yang ada di daerahnya. Tetapi mereka tidak mencoba membuka sekat-sekat struktural yang membatasi akses dan kontrol masyarakat miskin pada ragam sarana ekonomi, melainkan justru memperketat jaringan struktural itu untuk kepentingan mereka sendiri. Bahkan di era otonomi daerah ini berbagai kebijaksanaan pemerintah daerah yang disetujui legislatifnya lebih menunjukkan sebagai beban sosial dan ekonomi bagi masyarakat di daerah. Dengan dalih untuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), retribusi, pajak, dan pungutan lain diperluas dan dinaikkan, sementara pembangunan ekonomi yang diskriminatif, yang memihak pada penduduk miskin dengan cara menyediakan peluang kerja dan usaha yang layak, termasuk pelayanan publik di bidang pendidikan dan kesehatan

dasar, tidak banyak dilakukan (Sutoro 2003). Dalam hal ini, otonomi daerah tampaknya gagal menjadi pemecah masalah bagi pengeliminasian kemiskinan yang diderita sebagian warga di daerah, melainkan justru menjadi bagian dari masalah atau malah memperdalam masalah struktural kemiskinan itu sendiri.

## MEMBANGUN KELEMBAGAAN

Agar tidak lagi terjebak pada pendekatan yang simplistik, yang melihat kemiskinan sebagai refleksi dari keterbatasan sumber daya alam dan prasarana perhubungan serta kurangnya kapabilitas orang-orang miskin, dengan merujuk pendekatan struktural, tentunya dengan mengajukan catatan-catatan kritis, ada beberapa hal penting yang perlu dilakukan oleh pemerintah, yaitu penguasaan sumber-sumber daya ekonomi dan struktur pendapatan perlu diubah, orang-orang miskin perlu diberi akses kontrol atas sarana ekonomi. Namun, cara perubahan itu nampaknya tidak mencukupi untuk dengan segera mengurangi kemiskinan, karena aksesibilitas orang-orang miskin pada infrastruktur dan sarana perhubungan, teknologi, pendidikan dan kesehatan juga masih terbatas, di samping budaya kemiskinan yang tidak produktif juga telah tertanam dan menjadi bagian dari aktivitas sehari-hari mereka, karena itu perlu pula merujuk strategi yang dipakai pada pendekatan *system approach* dan *decision-making model*.

Dalam pendekatan struktural, untuk mengubah suatu kondisi tertentu memerlukan kemauan dan praktik politik yang

terarah dan konsisten. Hal ini perlu dilakukan lembaga tertentu yang memiliki legitimasi. Melalui acuan utama pada pendekatan struktural, tetapi dengan catatan bahwa dalam langkah-langkah operasionalnya perlu mengintegrasikan pendekatan sistem dan *decision-making model*, akan diuraikan langkah-langkah peran kelembagaan dalam menanggulangi kemiskinan di Indonesia.

*Pertama*, kewajiban pemerintah, terutama di pusat, adalah mengembangkan lembaga khusus untuk penanggulangan kemiskinan, apakah membentuk yang baru atau mengembangkan yang sudah ada, dan lembaga ini mesti ada sampai ke tingkat pemerintah kabupaten dan kota. *Kedua*, yang menjadi tugas pemerintah pusat adalah mengendalikan ketidakstabilan gejala ekonomi makro, umpamanya mengontrol inflasi. *Ketiga*, pemerintah pusat melalui koordinasi dengan pemerintahan di daerah atau bermitra dengan lembaga-lembaga swasta, membangun infrastruktur dan sarana perhubungan yang memadai sampai ke daerah-daerah pedalaman. *Keempat*, pemerintah pusat juga perlu mengontrol kinerja pemerintah daerah, yang karena sekarang ini memiliki kewenangan otonom, cenderung membuat kebijakan-kebijakan yang membebani warga masyarakat di daerah. Banyak peraturan di daerah kini mewajibkan warga masyarakat yang akan melakukan aktivitas ekonomi dan sosial atau untuk memperoleh pelayanan kebutuhan-kebutuhan dasar mengeluarkan ongkos ekonomi yang besar. Bagaimanapun aturan-aturan ini harus terkendali melalui mekanisme hubungan otoritas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Sementara itu, dalam pelaksanaan tugas-tugasnya, meliputi hal-hal berikut. *Pertama*, lembaga khusus tersebut harus melakukan kajian mendalam dan komprehensif mengenai sebab dan gejala kemiskinan di daerahnya dan mesti bisa tergambaran bagaimana sumber-sumber daya ekonomi yang ada di daerah, apakah itu yang berasal dari dalam atau dari luar, diolah dan dikelola, distribusinya bagaimana, dan siapa saja yang terlibat dan dapat memperoleh manfaat dari sumber-sumber daya ekonomi itu. Mesti digambarkan pula institusi-institusi yang, langsung atau tidak, terkait dengan pengelolaan, distribusi, dan pemanfaatan hasil sumber-sumber daya ekonomi itu. Selain itu, terdeskripsikan juga cara-cara hidup sehari-hari atau budaya dari warga masyarakat miskin di daerah itu.

*Kedua*, lembaga tersebut juga perlu menetapkan ukuran garis kemiskinan yang berlaku di daerahnya dan ukuran ini merujuk pada hasil kajian tentang sebab dan gejala kemiskinan yang sudah dilakukan, sehingga ukuran ini akan kontekstual dengan kondisi kemiskinan di daerah tersebut. Selanjutnya, perlu dilakukan pengidentifikasi jumlah orang miskin yang ada di daerah itu, dan ini tentunya juga dengan merujuk pada ukuran garis kemiskinan yang sudah ditetapkan.

*Ketiga*, perlu disiapkan rumusan rencana strategis, berupa langkah-langkah yang terarah untuk membantu orang-orang miskin yang ada di daerahnya, yang di antaranya dicantumkan beberapa hal berikut ini: (1) pengembangan prasarana dan sarana perhubungan; (2) bentuk dan ragam sarana ekonomi apa yang akan disediakan

untuk penduduk miskin, termasuk di dalamnya mengubah struktur upah yang selama ini cukup timpang dalam hampir semua sektor pekerjaan formal dan informal; (3) membuka akses pada pendidikan formal dan pelayanan kesehatan dasar, termasuk pula pemberian pelatihan-pelatihan untuk memperoleh ketrampilan dan keahlian tertentu, dan perubahan-prubahan pada aspek psiko-kultural, dan pengorganisasian; (4) melakukan proses advokasi pada pemerintah dan legislatif daerah agar mengeluarkan kebijakan yang mengikat yang di dalamnya berisikan agenda pembangunan daerah yang menempatkan penanggulangan kemiskinan pada skala prioritas utama, yang salah satunya tercermin dalam anggaran belanja daerah. Dalam advokasi itu, pemerintah daerah perlu didorong agar membuat aturan-aturan yang mempermudah akses penduduk miskin pada peluang usaha dan kesempatan kerja, pada lembaga-lembaga pelayanan publik, seperti pendidikan formal dan kesehatan dasar, dan sekaligus mencabut aturan-aturan yang membebani penduduk miskin dari berbagai bentuk pungutan.

*Keempat*, lembaga penanggulangan kemiskinan perlu melakukan pendampingan langsung, sampai batas waktu tertentu, pada aktivitas usaha dan kerja ekonomi penduduk miskin yang sedang mereka jalankan. Selain itu, perlu juga dilakukan pemantauan dan evaluasi, untuk mengetahui sejauh mana program penanggulangan kemiskinan itu sejalan dengan rencana dan tujuan yang hendak dicapai, membuat tindakan korektif secara dini bila nampak ada "penyimpangan".

## KESIMPULAN

Kemiskinan struktural yang menjadi ciri dan penyebab kemiskinan sebagian penduduk Indonesia dalam upaya pemecahannya bagaimanapun memerlukan kewenangan politik dan yang secara formal memiliki otoritas politik itu adalah pemerintah. Dalam konteks inilah, pemerintah tidak bisa tidak mewujudkan otoritas politik tersebut dengan cara membuat kebijakan yang langsung memihak pada orang-orang miskin. Dalam pendekatan struktural, penduduk miskin harus diperlakukan khusus, karena kondisi yang dideritanya penyebabnya bukan atas kesalahannya sendiri, tapi karena adanya hambatan-hambatan dari luar. Dalam perlakuan khusus itu, mesti dibentuk atau dikembangkan suatu lembaga yang memang secara khusus langsung membantu penduduk miskin tersebut.

Pemecahan struktural itu diperlukan, karena berdasarkan pengalaman kerja pemerintah Orde Baru sebelumnya, yang dalam upaya pemecahan kemiskinan lebih banyak bertolak dari pendekatan sistem dan *decision-making model*. Meskipun program tersebut harus diakui telah membawa hasil, percepatan pengurangan penduduk miskin relatif tersendat-sendat, dampak yang ditimbulkannya pun cukup besar, yakni semakin senjangnya penguasaan sarana ekonomi dan distribusi pendapatan. Bagaimana agar penanggulangan kemiskinan tidak lagi menimbulkan efek seperti itu kiranya diperlukan suatu lembaga yang secara khusus bertugas langsung untuk mengurangi kemiskinan. Hal ini perlu

dilakukan dengan memperhatikan bahwa sebab dan karakter kemiskinan lebih banyak berasal dari faktor-faktor struktural dan karena itu memiliki dimensi politis, sehingga salah satu tugasnya pun terkait dengan

upaya-upaya advokasi untuk mengubah atau mendorong munculnya kebijaksanaan dan peraturan daerah yang memihak langsung pada kebutuhan dan kepentingan penduduk miskin.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, Melly G. Tan, Selo Soemardjan (Penyunting). 1980. *Kemiskinan Struktural; Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: Pulsar.
- Lembaga Penelitian Smeru dan Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Republik. 2001. *Paket Informasi Dasar Penanggulangan Kemiskinan*. Jakarta: Lembaga Penelitian Smeru.
- Basri, Muhammad Chatib. 2002. "Amartya Sen: Pilihan dan Kemiskinan". dalam *Kalam*, Nomor 19.
- Breman, Jan dan Gunawan Wiradi. 2004. *Masa Cerah dan Masa Suram di Pedesaan Jawa; Studi Kasus Dinamika Sosio-ekonomi di Dua Desa Menjelang Akhir Abad ke-20*. Jakarta: LP3ES, 2004.
- Cheetam, Russell and R. Kyle Peters Jr. 1993. "Poverty and Poverty Alleviation since the 1960s," dalam Dirkse, Jan-Paul, Frans Husken, Mario Ruutten (Editors), *Indonesia's Experiences under the New Order*. Leiden: KITLV Press.
- de Vries, Egbert. 1985. *Pertanian dan Kemiskinan di Jawa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan Gramedia.
- Eko, Sutoro. 2003. "Pembaharuan Pemerintahan dan Pembangunan Desa." Dalam *Forum Inovasi*, Vol. 6.
- Elson, R. E. 1986. "Kemiskinan dan Kemakmuran Kaum Petani pada Masa Sistem Tanam Paksa di Pulau Jawa." Dalam Anne Booth, William J. O'Malley, Anna Weidemann (Penyunting), *Sejarah Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Emerson, Donald K. 1978. "Bureaucracy in Political Context: Weakness in Strength." Dalam Karl D. Jackson and Lucian Pye (Editors). *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley: University of California Press.
- Evers, Hans-Dieter. 1982. *Sosiologi Perkotaan; Urbanisasi dan Sengketa Tanah di Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: LP3ES.
- Geertz, Clifoord. 1976. *Involusi Pertanian; Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Hardjono, Joan. 1990. *Tanah, Pekerjaan, dan Nafkah di Pedesaan Jawa Barat*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Harris, John (Editor). 1984. *Rural Development; Theories of Peasant Economy and Agrarian Change*. London: Hutchinson University Library.
- Hart, Gillian. 1986. *Power, Labor, and Livelihood; Processes Change in Rural Java*. Berkeley: University of California Press.
- Heer, David. *Society and Population*. 1978. New Delhi: Prentice-Hall of India Private Limited.
- Heryanto, Ariel dan Sumit K. Mandal (Editor). 2004. *Menggugat Otoriterisme di Asia Tenggara; Perbandingan dan Pertautan antara Indonesia dan Malaysia*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Hull, Terence H. dan Valerie J. Hull. 1978. "Hubungan antara Status Ekonomi dan Fertilitas: Sebuah Analisa Data dari

- Indonesia." Dalam Masri Singarimbun (Editor), *Kependudukan: Liku-liku Penurunan Kelahiran*. Jakarta: LP3ES.
- Jellinek, Lea. 1995. *Seperti Roda Berputar; Perubahan Sosial Sebuah Kampung di Jakarta*. Jakarta: LP3ES.
- Kompas*, 9 April 2005.
- Lerner, Daniel. 1978. *Memudarnya Masyarakat Tradisional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Lewis, Oscar (a). 1984. "Harta Milik Orang Miskin." Dalam Parsudi Suparlan (Penyunting). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Penerbit Sinar Harapan.
- \_\_\_\_\_. (b). 1984. "Kebudayaan Kemiskinan." Dalam Parsudi Suparlan (Penyunting). *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Lipton, Michael. 1984. "Why Poor People Stay Poor," dalam John Harris (Editor), *Rural Development; Theories of Peasant Economy and Agrarian Change*. London: Hutchinson University Library.
- Marzali, Amri. 2003. *Strategi Peisan Cikalang dalam Menghadapi Kemiskinan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- McClelland, David C. 1977. "Dorongan Hati Menuju Modernisasi" dalam Myron Weiner (Editor), *Modernisasi; Dinamika Pertumbuhan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Papanek, Gustav dan Dorodjatun Kontjoro-Jakti. 1986. "Penduduk Miskin di Jakarta." Dalam Dorodjatun Kuntjoro-Jakti (Penyunting), *Kemiskinan di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Redfield, Robert. 1961. *The Little Community and Peasant Society and Culture*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sjahrir. 1986. *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok; sebuah Tinjauan Prospektif*. Jakarta: LP3ES.
- Schrevel, A. 1989. "Akses atas Tanah sebagai Indikator Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan." Dalam *Prisma*, No. 4, Tahun XVIII.
- Scott, James C. 1981. *Moral Ekonomi Petani; Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Scott, James C. 2000. *Senjatanya Orang-orang yang Kalah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Sinaga, Rudolf S. dan Benjamin White. 1980. "Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa dalam Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural." Dalam Alfian, Melly G. Tan, dan Selo Soemardjan (Penyunting), *Kemiskinan Struktural: Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: Pulsar.
- Singarimbun, Masri. 1996. *Penduduk dan Perubahan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Singarimbun, Masri dan D. H. Penny. 1976. *Penduduk dan Kemiskinan; Kasus Sriharjo di Pedesaan Jawa*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara.
- Soemardjan, Selo. 1980. "Kemiskinan Struktural dan Pembangunan" Dalam Alfian, Mely G. Tan, Selo Soemardjan (Penyunting), *Kemiskinan Struktural: Suatu Bunga Rampai*. Jakarta: Pulsar.
- Thee Kian Wie, 2004. *Pembangunan, Kebebasan, dan "Mukjizat" Orde Baru*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Van Bruinessen, Martin. 1998. *Rakyat Kecil, Islam, dan Politik*. Yogyakarta: Bentang Budaya.
- White, Benjamin. 1982. "Peranan Anak dalam Ekonomi Rumah Tangga Desa di Jawa." Dalam Koentjaraningrat (Penyunting), *Masalah-masalah Pembangunan; Bunga Rampai Antropologi Terapan*. Jakarta: LP3ES.
- White, Benjamin and Gunawan Wiradi. 1989. "Agrarian and Nonagrarian Bases of Inequality in Nine Javanese Villages" Dalam Gillian Hart, Andrew Turton, Benjamin White (Editors) *Agrarian Transformation; Local Processes and the State in Southeast Asia*. Berkeley: University of California Press.
- Wiradi, Gunawan. 1984. "Pola Pengusahaan Tanah dan Reforma Agraria" Dalam Sediono M.P. Tjondronegoro dan Gunawan Wiradi (Penyunting), *Dua Abad Pengusahaan Tanah; Pola Pengusahaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

## **PARA PENULIS**

ARIF HAVAS OEGROSENO. Direktur Perjanjian Politik, Keamanan dan Kewilayahana, Departemen Luar Negeri (Deplu) Jakarta.

ARIEF PRIYADI. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

BUDI RAJAB. Staf Pengajar Jurusan Antropologi, FISIP, Universitas Padjadjaran (UNPAD) Bandung.

IRA TITIHERUW. Staf Peneliti Departemen Ekonomi, CSIS, Jakarta.

LAMBANG TRIJONO. Staf Pengajar Jurusan Sosiologi, FISIPOL, Universitas Gajah Mada (UGM) Yogyakarta.

M. DJADIJONO. Staf Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta.

PRIJONO TJIPTOHERIJANTO. Guru Besar Fakultas Ekonomi UI (FE UI), Jakarta.